Die Natur der Steuerverwilligung und des Finanz-Gesetzes.

Von Justiz- und Regierungsreferendär **Fricker.**

Wem von Allen, die sich mit der Frage von der Budget- und Steuerverwilligung in der Praxis oder Theorie schon zu beschäftigen veranlasst waren, hätte sich nicht der peinliche Gedanke aufgedrängt, dass man hier eigentlich nicht auf dem Boden des Rechts und des Friedens, sondern der Thatsache und des Krieges stehe. Jede Etatsberathung ist in der Regel (zugestanden oder nicht zugestanden) der Streit zweier Parthien über den Vorrang im Staate, der Kampf um ein Recht, das die Regierung in Vertretung des Staats als ein Recht des Staats, die Stände in Vertretung des Volks als ein Recht des Volks in Anspruch nehmen. Die Verabschiedung des Etats ist dann, um das Bild fortzusetzen, nicht sowohl ein Sieg des Einen und eine Lösung des Streites, sondern ein Waffenstillstand, von der Unmöglichkeit oder Unlust der Fortsetzung des Kampfes veranlasst und beiderseits von der Verwahrung des Rechtes begleitet, und auf so lange abgeschlossen, bis ein neuer Etat auf's Neue zum Kampfe ruft.

Der Grund dieser Erscheinung soll hier untersucht werden.

Zu diesem Zweck müssen zunächst die einzelnen Vorgänge bei der Feststellung des Budgets nach ihrer eigenen *inneren Natur* gewürdigt werden, bevor das *positive* deutsche Recht geprüft wird.

I. Aufgabe der Verwaltung in Beziehung auf die Finanzen.

So schwer es ist, die Zuständigkeit der Regierung und der Stände in Beziehung auf den Staatsfinanzhaushalt nach formellen Merkmalen bestimmt abzugrenzen, so leicht ist es, die materielle Aufgabe beider im Allgemeinen auszudrücken.

Sie liegt in dem Begriff einer guten Verwaltung.

Alles was nach den Grundsätzen einer guten Verwaltung zu geschehen hat, muss von der Regierung in's Werk gesetzt, darf von den Ständen nicht gehindert werden. Seine nähere Begrenzung bekommt aber der Begriff einer guten Verwaltung einerseits in der Schranke der Gesetzgebung, andrerseits in dem engen Zusammenhang nicht blos der Ausgaben, auch der Einnahmen des Staates mit den materiellen Zwecken und Interessen.

Wie im ganzen Gebiete des Staates, so findet auch im finanziellen Gebiete die Verwaltung eine Schranke in der Gesetzgebung und zwar in der, gleichfalls dem finanziellen Kreise nicht eigenthümlichen, doppelten Richtung, dass 1. jede Thätigkeit der Verwaltung, die unmittelbar oder mittelbar in den Rechtskreis einer dritten Person eingreift, ein die Regierung hiezu legitimirendes Gesetz voraussetzt, 2. dass eine an und für sich der Gesetzgebung nicht mit Nothwendigkeit angehörende, sondern ohne Dazwischenkunft eines Gesetzes dem freien Ermessen der Verwaltung anheimgegebene Thätigkeit durch Gesetz geboten oder verboten wird.

Innerhalb der Schranken der Gesetze ist nun die Verwaltung formell frei, materiell aber durch die Aufgabe gebunden, Nichts zu thun, was nicht im allgemeinen Interesse wäre, Alles zu thun, was im allgemeinen Interesse ist.

In beiden Beziehungen sind jedoch Einnahmen und Ausgaben einzeln zu betrachten.

I. Einnahmen. Jede Staatseinnahme gründet sich schliesslich auf ein Gesetz; sei diess nun das gemeine Privatrechtsgestz, oder seien es spezielle fiskalische, oder endlich Gesetze, welche eine Einnahme nur als Mittel oder untrennbare Folge eines anderweitigen Staatszwecks, nicht um ihrer selbst willen einräumen. Sieht man von diesen letzteren seltenen Einnahmen ab (Strafen),

so ist hier an und für sich das weiteste Gebiet für die Verwaltung gegeben. Hier ist der Staat formell rechtlich betrachtet Fiskus, Privatperson, Subject von Privatrechten, in deren Natur die freieste Benützung liegt; die Regierung aber als Vertreter dieser juristischen Person muss alle derselben zukommenden Befugnisse auszuüben berechtigt sein, soweit nur nicht in das Gebiet der Gesetzgebung eingegriffen wird. Darin liegt die freieste Benützung des ganzen vorhandenen Vermögens, Schenkungen, rentirende Anlage in Gewerben, Capitalisirung, Veräusserung mit völliger Freiheit in Beziehung auf den Preis etc. etc. Indessen fehlt es nicht an Gesetzen, wodurch die Freiheit der Verwaltung beschränkt wird, wie z. B. in allen Staaten das Grundvermögen der freien Disposition der Verwaltung mehr oder weniger entzogen ist.

Aber auch innerhalb dieser Schranken ist die Thätigkeit der Regierung so wenig als in jedem andern Gebiete eine willkürliche, sondern eine durch das gemeine Beste bestimmte.

Zunächst ist die finanzielle Aufgabe die, möglichst viele, reichliche und nachhaltige Einnahmequellen zu eröffnen und zu gründen, und diese Quellen möglichst zu benützen zur Erzielung des höchsten Einkommens. Allein nicht nur kann es sich bei jeder einzelnen Einnahme fragen, ob nicht im allgemeinen Interesse ganz oder theilweise darauf verzichtet werden sollte: noch mehr kann dieses höhere Interesse mit dem Bestehen einer bestimmten Einnahmequelle und mit ihrer Benützung in rein finanziellem Sinne collidiren. Wie nun eine solche Collision zu lösen sei, das lässt sich nicht ein für allemal bestimmen, da die Entscheidung von sämmtlichen momentanen Verhältnissen in ihrem ganzen Zusammenhange, insbesondere einerseits von dem Stande der Staatsbedürfnisse, andrerseits von der Steuerkraft des Volkes abhängt.

II. Ausgaben. Die Ausgaben als solche, nach ihrer finanziellen Seite, gehören als Dispositionen über das Staatsvermögen der Verwaltung an, soweit nicht diese durch die Gesetzgebung beschränkt wird. Aus materiellen Gründen kann eine Ausgabe darum unzulässig sein, weil der Zweck selbst, zu dessen Erreichung die Ausgabe ein Mittel sein soll, gesetzlich unzulässig

ist. Aber auch das an und für sich der Verwaltung zufallende Gebiet kann durch die Gesetzgebung weiter eingeengt sein, sei es durch das Verbot der Verfolgung gewisser Zwecke im Allgemeinen oder wenigstens mit Staatsmitteln, sei es durch die gesetzliche Anordnung einer Ausgabe für einen bestimmten Zweck oder der Verfolgung eines gewissen mit einer Ausgabe verbundenen Zwecks.

Soweit nun der Verwaltung durch die Gesetzgebung Raum gelassen ist, ist nun aber auch in Beziehung auf die Staatsausgaben ihre Thätigkeit keineswegs eine willkürliche, vielmehr wiederum durch die Rücksicht auf das gemeine Wohl bestimmte.

Welche einzelne Ausgaben nach dieser Rücksicht zu machen seien, das lässt sich aber wiederum — abgesehen von Ausgaben für Gegenstände, die unter keinen Umständen zu Staatszwecken zu erheben sind — nicht ein für allemal und absolut bestimmen; es kann sich nur von relativer Nothwendigkeit handeln; jede Ausgabe ist hienach nothwendig, die nach Maassgabe aller Verhältnisse, insbesondere der disponiblen Mittel (Einnahmen) und der Steuerkraft des Volkes in dem damit zu erreichenden Zweck ein verhaltnissmässiges Aequivalent bietet. Unter dieser Voraussetzung sind selbst Geschenke aus der Staatskasse zulässig und der Verwaltung gestattet.

Von diesen Erwägungen muss also jede Thätigkeit der Regierung, soweit diese nicht durch die Gesetzgebung bestimmt ist, abhängen.

Es erhebt sich nun aber die Frage, ob nicht die so materiell beschränkte Freiheit der Verwaltung in dem Steuerverwilligungsrechte der Stände eine weitere formelle Schranke anzuerkennen hat. Die Beantwortung dieser Frage setzt vor Allem eine Untersuchung über die Bedeutung des Etats voraus.

II. Bedeutung des Etats.

Wie die bisherige Betrachtung von der Voraussetzung ausging, dass besondere Bestimmungen über die Anordnung von Steuern und ein Zusammenhang derselben mit der Anordnung der Staatseinnahmen und Ausgaben nicht vorhanden seien, so soll auch die Bedeutung des Etats zunächst ganz für sich und ohne

Rücksicht auf die Mitwirkung der Stände, sodann aber die Bedeutung des Mitwirkungsrechts der Stände untersucht werden.

Die Nothwendigkeit eines Etats, als der Zusammenstellung der für einen bestimmten künftigen Zeitraum zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben, ist nämlich keineswegs in der besondern Art des rechtlichen Zustandekommens der Einnahmen und Ausgaben, sondern in der Complicirtheit einer Wirthschaft begründet.

Der Begriff Etat ist überhaupt kein rechtlicher, sondern ein wirthschaftlicher Begriff; jede Wirthschaft, von der kleinsten bis zur grössten, erfordert einen bestimmten Plan, nach dem sie zu führen ist; der Unterschied ist nur der, dass bei einer kleinen Wirthschaft, die leicht zu übersehen ist, die Herstellung dieses Planes nur geringe Arbeit verursacht, während eine grosse, im Ganzen schwer zu übersehende, zusammengesetzte und nach verschiedenen Organen vertheilte Wirthschaft besonderer Einrichtungen zur zweckentsprechenden Gewinnung ihres Planes bedarf.

Weil der Etat als Leitfaden der Verwaltung unmittelbar dienen soll, so muss er auf die zu erwartenden concreten Verhältnisse gebaut sein. Darin liegt die Nothwendigkeit der Beschränkung des Etats auf eine bestimmte Zeit. Während es der Natur des Gesetzes entspricht, so lange zu gelten, als sein Gegenstand vorhanden ist, und nur ausnahmsweise (abgesehen von Gesetzen, deren Gegenstand selbst eine zum Voraus schon bestimmbare Dauer hat) und dann aus äusseren, weder in dem Inhalt des betreffenden Gesetzes, noch in der Gesetzesnatur überhaupt liegenden Gründen, Gesetze auf bestimmte Zeit gegeben werden, ist diese Beschränkung auf bestimmte Dauer dem Etat wesentlich. Wie sehr verschieden die Begriffe Gesetz und Etat auch im Uebrigen sind, wird sich sogleich aus der näheren Betrachtung des Etats in seinen einzelnen Theilen ergeben.

I. Einnahme Etat. Vor Allem sind diejenigen Einnahmen auszuscheiden, die nach Art und Grösse bestimmt sind und auf einem schon bestehenden Rechtsanspruch beruhen; bei ihnen kann es sich nur davon handeln, ob die Einnahme überhaupt gemacht oder ob nicht darauf verzichtet werden soll, ob sie ferner einbringlich ist und die nöthigen Schritte für ihre Einbringung gethan werden. Der Etatsarbeit kommt nur zu, über die Aufnahme oder

Weglassung der ganzen Einnahme oder eines Theils zu entscheiden und den wirklichen Ertrag nach der vermuthlichen Einbringlichkeit voranzuschlagen.

Was die so nicht vorausbestimmbaren Einnahmen betrifft, so entziehen sich diejenigen derselben jedem Einflusse des Etats, welche einen finanziellen Zweck überhaupt gar nicht haben. Bei ihnen hat sich der Etat einzig auf den Voranschlag zu beschränken; ein Verzicht auf die Einnahmen ist wegen ihres wesentlichen Zusammenhangs mit dem anderweitigen Zweck unzulässig, die Grösse der Einnahme aber lediglich von der Vollziehung des der Einnahme zu Grunde liegenden Gesetzes nach Maassgabe der ausdrücklichen oder in den Motiven gegebenen Bestimmungen abhängig.

Die bei weitem zahlreichsten Einnahmen entspringen aus Dienst- und Kaufverträgen, insbesondere als Aequivalente für die Benutzung staatlicher Verkehrsanstalten oder als Preis der im Vermögen des Fiskus befindlichen und von ihm verkauften Gegenstände, die theils auf regalem Weg erworben, theils in den Staatsgewerben produzirt sind. Wie oben schon ausgeführt wurde, ist hier ein Gebiet, das an und für sich der Verwaltung angehört. aber auch von der Gesetzgebung ergriffen werden kann. So kann die Gesetzgebung die Veräusserung gewisser Vermögenstheile und damit die hieraus erwachsende Einnahme ausschliessen, sie kann gewisse Staatsgewerbe anordnen, so dass deren Aufgeben eine Abänderung des Gesetzes voraussetzt, sie kann die Grundsätze aufstellen, nach welchen auf einzelne Einnahmen verzichtet werden kann, sie kann die Preise bestimmen (direct oder indirect), zu denen gewisse Verkaufsgegenstände abgesetzt werden sollen. Zu dieser formellen Beschränkung der Verwaltung durch die Gesetzgebung kommt weiter die materielle in den vom Einfluss der Verwaltung unabhängigen Umständen und Verhältnissen liegende, so besonders in den Marktverhältnissen, besonderen Ereignissen u. s. f. So weit nun die Gesetze der Verwaltung Raum lassen, hat diese unter Beachtung und Benützung aller der ausser ihrem Willenskreis liegenden, einen Factor in der Entstehung einer Einnahme bildenden, Umstände und Verhältnisse durch ihre freie Thätigkeit die Einnahme zu bewirken. Sie hat also in soweit zu entscheiden,

welche Einnahmegattungen überhaupt erzielt, auf welche Einnahmen, falls dieselben sich darbieten, verzichtet werden soll, zu welchen Preisen Dicnste und Sachen angeboten werden sollen u. s. f. — überall materiell beschränkt durch die Grenzen einer guten Verwaltung. Diese Entscheidung ist nun aber, soweit sie überhaupt zum Voraus möglich ist, schon im Etat zu geben, da auf ihr wesentlich die Möglichkeit, die Einnahmen zum Voraus zu bestimmen, beruht. Wegen des der freien Einwirkung der Verwaltung entzogenen Factors besteht die Thätigkeit der Feststellung des Etats auch in Beziehung auf diese Einnahmen grossentheils in blossen Voranschlägen der zu erwartenden Summen nach der Wahrscheinlichkeit der Gestaltung von Umständen und Verhältnissen und nach den Durchschnitts-Resultaten der bisherigen Erfahrungen.

II. Ausgabenetat. Auch die Ausgaben sind nur zum kleineren Theile schon zum Voraus vollkommen bestimmt, soweit sie nemlich unmittelbar auf Gesetz oder auf einem schon bestehenden Rechts-Anspruch beruhen; sie sind einfach in den Etat aufzunehmen ohne jede weitere Erwägung. Es wird kaum ein Gesetz geben, das nicht durch seine Vollziehung Kosten verursachte, ohne dass dieselben zum Voraus genau bestimmt werden könnten; denn nicht nur lässt ein Gesetz meist in Betreff der Vollziehung einen grössern oder geringern Raum übrig: auch wo diess nicht der Fall ist, können sich die Kosten je nach den Umständen ändern. Hier ist es die Aufgabe, unter Zugrundlegung der aus der eigenen Natur des betreffenden Gesetzes sich ergebenden besten Art der Vollziehung, die hiefür nach Wahrscheinlichkeit erforderlichen Ausgaben aufzunehmen.

Endlich kommnn die Ausgaben, welche mit der freien Thätigkeit der Verwaltung verbunden sind, sei es dass die Verwaltung zunächst eine bestimmte in ihrer Zuständigkeit liegende Aufgabe sich setzt, deren Erfüllung dann eine Ausgabe nöthig macht, oder dass sie umgekehrt eine gewisse Summe festsetzt, wodurch dann das Maass des zu Erreichenden gegeben ist. In beiden Fällen handelt es sich davon, ob die Ausgabe überhaupt gemacht d. h. die betreffende Aufgabe als eine Aufgabe der Verwaltung gesetzt werden soll, sodann aber handelt es sich bei den Ausgaben der

ersteren Art ausserdem noch um die Beurtheilung der zu erwartenden Kosten, die zum grössten Theile wieder nur annähernd zu bestimmen sind, abhängend theils von äussern Umständen und Verhältnissen, theils von dem Willen der Verwaltung.

Fassen wir hienach die Bedeutung des Etats zusammen, so ist derselbe vor Allem ein Verwaltungsact, er kann weder ausdrücklich noch implicite irgend etwas enthalten, was über die Zuständigkeitsgrenze der Verwaltung hinausginge; er soll das ganze Bild der Verwaltung (soweit diese mit Einnahmen oder Ausgaben verknüpft ist) enthalten. Soweit er auf Gesetz beruht, enthält er Nichts, was nicht schon ohne ihn vorhanden wäre: er spricht nur die Thatsache aus, dass ein Gesetz da sei und vollzogen werden müsse; soweit er auf blossem Voranschlag beruht, spricht er ebenfalls nur Thatsachen aus und zwar Thatsachen, deren künftige wirkliche Gestaltung noch nicht mit Bestimmtheit vorhergeschaut werden kann; soweit er aber den Plan der künftigen Thätigkeit der Verwaltung enthält, wird er eine Norm für diese und dadurch einem Gesetze ähnlich. Von der eigentlichen Gesetzesnatur bleibt er aber so weit verschieden, als eben ein selbstgeschaffener Plan verschieden ist von der anzuerkennenden Vorschrift eines Dritten, und soweit als eine Norm, deren Vollziehung erst noch von der wirklichen Gestaltung von Zeit und Umständen abhängt, verschieden ist von einer absoluten, ohne Alles Weitere ihre Vollziehung fordernden Norm.

In der Natur des Etats liegt nemlich keineswegs die absolute Unabänderlichkeit. Soweit er auf Wahrscheinlichkeit, auf Voranschlag beruht, ist das directe Gegentheil der Fall; unabänderlich ist er nur, wo er der unmittelbare Ausdruck des Gesetzes ist und nur weil er dieses ist; nur das könnte zweifelhaft sein, ob er in soweit, als er eigentlicher Verwaltungsplan ist, abänderlich oder unabänderlich sei. Rein aus dem Wesen und Zweck des Etats beantwortet sich diese Frage so: Soll der Etat überhaupt einen Werth haben, so muss er auch in soweit eingehalten werden, als seine Grundlagen und Voraussetzungen sich gleich bleiben und als seine Festsetzung wirklich ihrer Aufgabe genügte; er ist überall abänderbar, soll aber nie ohne Grund abgeändert werden und immer nur nach dem gleichen Grundsatze, nach

welchem schon seine Festsetzung zu erfolgen hat, nach dem Grundsatze der relativen Zulässigkeit der Einnahmen und der relativen Nothwendigkeit der Ausgaben. Weil nun aber der Etat grossentheils auf blosser Wahrscheinlichkeit beruht, andererseits seine einzelnen Theile sich wechselweise bedingen, so folgt schon hieraus die Zulässigkeit fortwährender Aenderung und Umbildung; ändern sich nämlich die dem Einfluss der Verwaltung entzogenen Theile des Etats, so ist damit die Forderung gegeben, die Thätigkeit der Verwaltung dem anzupassen und das richtige Verhältniss den an die Stelle der vermutheten Thatsachen tretenden wirklichen Thatsachen gemäss herzustellen. Wird also z. B. eine Einnahmequelle ergiebiger als bei Festsetzung des Etats vermuthet wurde, so mag dafür eine andere Einnahme freiwillig verkürzt oder eine zurückgestellte Ausgabe gemacht werden, oder aber mag der Ueberschuss über den Etat einer spätern Verwendung vorbehalten werden, wenn diess das Vortheilhaftere ist. Ebenso mag, wenn eine Einnahme hinter der Erwartung zurückbleibt, eine andere geschöpft oder erhöht, oder an den Ausgaben abgebrochen werden; ebenso bei Erhöhung oder Verminderung der Ausgaben eine Verminderung oder Erhöhung an anderem Orte des Ausgabe-Etats oder eine Aenderung im Einnahme-Etat bewirkt werden. Aber nicht blos dergleichen Aenderungen, die aus einer der Vermuthung nicht entsprechenden Gestaltung der thatsächlichen Factoren entspringen oder durch dieselben erst veranlasst werden, sind möglich und zulässig: es kann auch sein, dass eine bessere Einsicht nachträglich die Mängel des Etats erkennt, der gemäss dann der Etat zu ändern ist, oder dass wegen unvorhergesehener Umstände und Verhältnisse eine Einnahme des Etats ganz oder theilweise unzulässig oder eine Einnahme, die der Etat nicht enthält oder in geringerem Umfange enthält, nun erst als überhaupt oder in höherem Maasse zulässig erscheint, oder dass eine Ausgabe, die bei Festsetzung des Etats für entbehrlich oder in minderem Umfang nöthig oder umgekehrt für unentbehrlich oder in höherem Umfange nöthig angesehen werden musste, nun wegen veränderter Umstände ihren Platz in der nach dem Maasse der Nothwendigkeit geordneten Reihe ändert.

In allen diesen Fällen kann resp. muss der Etat in jedem

Augenblick der Verwaltungsperiode Aenderungen erleiden. Er verliert jedoch dadurch weder seinen Charakter noch seine Bedeutung. Gerade damit es möglich sei, jeden Augenblick das sämmtlichen relevanten Umständen und Verhältnissen Angemessene in Beziehung auf die Anordnung der Einnahmen und Ausgaben zu verfügen, muss von Zeit zu Zeit die ganze Verwaltung nach dieser Seite hin in ihrer Totalität zusammengefasst und damit eine Uebersicht über das Ganze und eine Einsicht in die relative Stellung jedes einzelnen Theiles zu allen Uebrigen ermöglicht werden.

Sobald man bei dieser Betrachtung von der Einheit des Staatswillens ausgeht und von dem Bestehen verschiedener zu seiner Hervorbringung berufenen Organe absieht, so versteht sich eigentlich Alles Vorstehende von selbst. Es ist nun aber die Frage, ob diese Grundsätze noch richtig sind unter der Voraussetzung der Mitwirkung der Stände bei der Festsetzung des Etats.

III. Die Mitwirkung der Stände bei Festsetzung des Etats.

Zwei Punkte sind es, die sich an dieser Stelle der Betrachtung aufdrängen, unter einander im engsten Zusammenhange stehend. Der eine ist, ob die Grenze des Etats, die in der Grenze der Verwaltung gegeben ist, durch die Mitwirkung der Stände eine Erweiterung erfährt, die andere, ob der Etat, um giltig zu werden, die Zustimmung der Stände bedarf und durch dieselbe die Unabänderlichkeit eines Gesetzes erhält.

Beide Fragen lassen sich in die eine zusammenfassen, ob der Etat durch die ständische Mitwirkung den Charakter des Etats verliert oder nicht.

Fasst man die Frage so, dann scheint freilich die verneinende Antwort auf der Hand zu liegen. Entspricht der Etat so, wie er geschildert wurde, wirklich einem wesentlichen Bedürfniss, so darf er hieran, sollte man meinen, auch keinen Abbruch erleiden. Zuerst also ist zu untersuchen, ob durch die bei der Festsetzung des Etats erfolgende ständische Zustimmung die Verwaltung zu einer Handlung legitimirt werden kann, die an und für sich nur durch ein Gesetz gestattet werden könnte. Diese Frage muss entschieden verneint werden; zu keinem einzigen in der bisheri-

gen Gesetzgebung noch nicht begründeten Eingriff in die Rechtssphäre eines Dritten kann auf dem Wege des Etats die Regierung legitimirt werden. Keine einzige (aus dem Vermögen eines Dritten oder durch Beschränkung seiner Freiheit zu Gunsten des Fiskus sich ergebende) Einnahme, zu deren Erhebung nicht schon in der bestehenden Gesetzgebung der Weg eröffnet ist, kann durch das Budget neu eingeführt werden. Ebensowenig liegt in der Verwilligung der für einen bestimmten Zweck erforderlichen Mittel die Legitimation der Verwaltung, diesen Zweck auch dann zu verfolgen, wenn derselbe dem Kreis der ordentlichen Gesetzgebung angehört; die liberalste Verwilligung der nöthigen Summe kann z. B. die Regierung nicht ermächtigen, neue Strafanstalten nach einem in der Strafgesetzgebung nicht schon gebilligten, mit derselben vereinbaren Systeme zu errichten. Diese Sätze sind von besonderer Wichtigkeit für diejenigen Staaten, wo dem Volkshause in Etatssachen ein überwiegender Einfluss eingeräumt ist; denn hier könnte oft das Veto des Oberhauses in Beziehung auf die Gesetzgebung durch den Etat eludirt werden.

Ich habe oben bemerkt, dass die Grenze der Gesetzgebung gegen die Verwaltung keine bestimmte sei, dass die Gesetzgebung auch Gegenstände, die an und für sich der Verwaltung zukämen, an sich ziehen könne. Ist nun nicht umgekehrt in dem Recht der Stände zur Mitwirkung bei der Festsetzung des Etats wieder eine Schranke jener Erweiterung der Zuständigkeit des Gesetzgebers gelegen? Muss man nicht sagen: so wenig der Etat in die Gesetzgebung eingreifen darf, so wenig darf die Gesetzgebung in den dem Etat nach seiner Natur zukommenden Kreis eingreifen? oder — wo der Schwerpunkt des Etats in das Volkshaus gelegt ist — so wenig das dem Oberhaus in Gesetzgebungssachen eingeräumte Veto durch die Hereinziehung eines Gegenstandes in die Etatsberathung beseitigt werden darf, so wenig darf der dem Unterhaus eingeräumte erhöhte Einfluss in Etatssachen durch Herbeiziehen eines an und für sich der Verwaltung und dem Etat angehörigen Gegenstandes zur ordentlichen Gesetzgebung und durch Zulassung des Vetos des Oberhauses beseitigt werden?

Indessen erscheinen bei näherer Betrachtung die beiden Fälle doch nicht so ganz gleich. Was nemlich die Rechte der beiden

Kammern der Stände betrifft, so geschieht dem Oberhaus durch die Beschränkung des Gesetzgebungskreises ein reiner Abbruch ohne irgend einen Ersatz oder Schutz; ganz im Gegentheil hat die Volkskammer in ihrem Gesetzgebungsveto das zureichende Mittel in der Hand, um sich gegen den Versuch einer Verkürzung ihres Rechtes durch Erweiterung des Gesetzgebungskreises auf Kosten des Budgetgebietes zu schützen. Wäre es wirklich wahr, dass die Gesetzgebung in der Mitwirkung der Stände zur Festsetzung des Etats eine Schranke gegen die Seite der Verwaltung hin fände, so könnte das nur auf einem Grunde beruhen, der viel weiter und schliesslich zu der Consequenz führen müsste, die ganze Gesetzgebung sei der Etatsberathung unpräjudicierlich.

Jedes Gesetz setzt ja die Zustimmung der Majorität der Stände voraus; ohne diese, insbesondere ohne die Zustimmung der Volkskammer kann kein Gesetz entstehen; würden daher die Gesetze immer nur für die Dauer einer Etatsperiode verabschiedet, so wäre es vom Standpunkte der Volkskammer aus ganz ohne Bedeutung, ob ein Gegenstand im Weg der ordentlichen Gesetzgebung oder des Etats zu Stande käme; ein Interesse bekommt dieser Unterschied erst durch die Verschiedenheit der Dauer von Gesetz und Etat, deren eines regelmässig auf unbestimmte, das andere auf bestimmte kurze Zeit Geltung hat, so dass also von den zur Feststellung des Etats Berufenen Gesetze anzuerkennen sind, die aus anderer Zeit stammen und der Anschauung der den Etat berathenden Stände nicht entsprechen. Alles das findet nun aber vollkommen auch bei den Gesetzen statt, deren Inhalt nothwendig der Form des Gesetzes bedarf, um zur Anwendung zu gelangen. Wäre also der Sinn der Mitwirkung der Stände zur Etatsberathung der, dass keine Ausgabe oder Einnahme ohne Zustimmung der den Etat berathenden Stände zulässig wäre, so würden s ä m m t l i c h e Gesetze, soweit sie zu Einnahmen oder Ausgaben führen, nur v o r l ä u f i g e sein, die um zu wirklicher Existenz und Anwendung zu gelangen, noch der Aufnahme in den Etat bedürften und nur je auf die Dauer einer Etatsperiode Leben und Geltung erhielten. Niemand zweifelt daran, dass eine solche Behauptung nur mit vollständiger Verkennung des Verhältnisses von Gesetzgebung und Budget aufgestellt werden könnte.

Man ist auch keineswegs consequent gewesen in den Versuchen der Restriction der Competenz der Gesetzgebungsgewalt. Während man z. B. in der gesetzlichen Anordnung einer Landesvermessung keine Ueberschreitung dieser Competenz erblickte, obwohl dieselbe an und für sich der Verwaltung angehört und obwohl die Vollziehung derselben mit Nothwendigkeit Ausgaben zur Folge hat, erblickt man eine solche in der gesetzlichen Festsetzung der Summe, die alljährlich bis zur Vollendung der Arbeit hiefür aufgewendet werden sollte. Wo soll aber hier der Unterschied liegen? Durfte das Gesetz die Arbeit überhaupt anordnen in einer von den Factoren der Etatsberathung als gegeben anzuerkennenden Weise, so musste ihr auch zustehen, diejenigen Bestimmungen zu geben, welche die Vollziehung des Gesetzes garantiren konnten; sie musste also z. B. — und daran wird man keinen Anstoss nehmen — festsetzen dürfen, dass alljährlich ein Gebiet von bestimmter Grösse vermessen werden solle; derselbe Zweck konnte auf eine gerade aus Rücksichten für die Etatswirthschaft zweckmässigere Weise durch die Bestimmung der alljährlich für die Arbeit aufzuwendenden Summe erreicht werden; durch diese Fixirung der Summe wird also höchstens die Arbeit des Voranschlags überflüssig; wer aber wollte in der Mitwirkung zum Voranschlag ein Recht erblicken, das er nicht gerne misste, sofern nur der Voranschlag selbst nicht mehr nöthig. Ein weiteres Beispiel: wie wäre es möglich, dass ein Gesetz den Beamten ein *bleibendes* Recht auf ihren Gehalt gewährte, wenn die Gesetzgebung nicht in den Etatskreis eingreifen dürfte? Ich gehe somit davon aus, dass die Grenze der Gesetzgebung durch das Mitwirkungsrecht der Stände zum Etat nicht alterirt werde, dass der Etat jedes Gesetz, das nicht aus andern Gründen ungiltig ist, anzuerkennen habe. Dadurch wird nun allerdings der freie Factor in der Gestaltung der Finanzen in seinem Gebiete reduzirt und die Bedeutung des Etats als periodischer Regulirung des Verhältnisses der Einnahmen und Ausgaben und aller ihrer einzelnen Glieder zu einander macht es wünschenswerth, dass kein unnöthiger Gebrauch von dieser Erweiterung des Gesetzgebungskreises gemacht werde. Allein es ist auch nicht zu vergessen, dass es bei jedem Gesetze zur Aufgabe des Gesetzgebers gehört, die

finanziellen Wirkungen des Gesetzes ins Auge zu fassen und im Zusammenhange mit dem ganzen finanziellen Zustande zu prüfen und hienach seine Entschlüsse über das Gesetz selbst zu fassen; ferner ist nicht zu vergessen, dass unter allen Umständen ein grosser Theil der Verwaltung sich gar nicht in der Form des Gesetzes fassen lässt, Alles das nemlich, was seiner Natur nach abhängig ist von der nicht vorauszubestimmenden Gestaltung der Umstände.

Die zweite oben aufgeworfene Frage ist die, ob der Etat zu seiner Giltigkeit der Zustimmung der Stände bedürfe und durch dieselbe unabänderlich werde in einem weiteren Umfange, als er es schon seiner Etatsnatur gemäss ist. Die Ansichten hierüber sind getheilt. Mit besonderer Ausführlichkeit behandelt die Frage R. v. Mohl in seinem Württembergischen Staatsrecht (II. Aufl.), und es berufen sich gerade in diesem Punkte die Staatsrechtslehrer häufig auf seine Ausführung.

In Beziehung auf die Einnahmen (abgesehen von den Steuern) soll den Ständen das Recht zustehen, eine bestimmte Ertragssumme in den Etat aufzunehmen und dadurch die Verwaltung zu nöthigen, diese wirklich zu erreichen; im Uebrigen soll die Verwaltung ganz frei sein; diese Bestimmung der Ertragssumme soll aber nur indirect, nemlich durch Bestimmung der Steuersumme, geschehen, somit auch nur für sämmtliche Einnahmen zusammen, so dass die Erzielung der Summe im Einzelnen gänzlich Sache der Verwaltung bleibe (I. Bd. S. 226. 638).

Die Ausgaben unterscheidet v. Mohl in nothwendige — nemlich Ausgaben für nothwendige Anstalten und Einrichtungen, d. h. solche Anstalten und Einrichtungen, die so unerlässlich für das Gesammtdasein oder für das der wesentlichen gesetzlichen Einrichtungen des Staates seien, dass sich derselbe gar nicht ohne sie denken lasse; diese Nothwendigkeit sei entweder 1. eine thatsächliche, wenn die Nichtanerkennung der betr. Einrichtung die Integrität, die Unabhängigkeit oder die Verfassung des Staats im Ganzen oder wenigstens in wesentlichen Bestandtheilen unmittelbar einer vernichtenden Gefahr von aussen oder innen blosstellen würde; 2. eine rechtliche, wenn ohne die betr. Anstalten eine vollständige Realisirung der Rechtsidee in Beziehung auf das Gemeinwesen nicht vorhanden ist,

nemlich a) wenn eine Einrichtung zur Durchführung der obersten Zwecke des Rechtsstaats erforderlich ist, b) wenn eine Anstalt oder Einrichtung derart ist, dass durch sie die Erfüllung einer einzelnen, an sich vielleicht zufälligen, rechtlich übernommenen vertragsmässigen oder gesetzlichen Verbindlichkeit des Staats bedingt ist, c) wenn eine Einrichtung die unmittelbare und unzweifelhafte Folge des Gesetzes ist. Die für solche nothwendige Anstalten und Einrichtungen nothwendigen Ausgaben sind die nothwendigen Ausgaben — und nützliche, was alle übrigen Ausgaben sind, sofern sie überhaupt möglicher Gegenstand des Etats sein können. Die nothwendigen Ausgaben sollen nun die Stände zu verwilligen verpflichtet sein in der Weise, dass wo die Wahl unter mehreren Mitteln zur Erreichung der betr. nothwendigen Einrichtung ist, sie nicht gerade an den Vorschlag der Regierung gebunden sind, sondern das Ihrige gethan haben, wenn nur durch die von ihnen zuerkannte Einrichtung oder Summe der Zweck seinem Wesen nach erreicht werden kann. In Beziehung auf bloss nützliche Einrichtungen sei die Regierung gänzlich an den guten Willen der Stände gewiesen in Beziehung auf die Herstellung überhaupt und auf die Art derselben und den Aufwand; selbst absolute Widersinnigkeit des Verfahrens der Stände würde die dagegen handelnde Regierung nicht entschuldigen (I. Bd. S. 624 flg.). In Beziehung auf die Einhaltung des Ausgabe-Etats durch die Regierung aber sollen folgende Sätze gelten:

1. Nur eine zur Erhaltung des Staats oder seiner wesentlichen Einrichtungen nothwendige Ausgabe soll gemacht werden dürfen, ohne im Finanzgesetz anerkannt zu sein; blos nützliche Ausgaben können, müssen aber nicht, nachträglich von den Ständen genehmigt werden und zwar, wie aus P. 2. hervorgeht, selbst dann, wenn sie nicht vorherzusehen waren;

2. die Ueberschreitung einer Ausgabe kann nur entschuldigt werden durch unbedingte Nothwendigkeit, aber auch durch die Unmöglichkeit, die Grösse der Ausgabe mit Bestimmtheit zum Voraus anzugeben.

3. Gegen den Etat vermindert kann eine Ausgabe nur werden, wenn Niemanden ein Recht auf dieselbe zusteht und der beabsichtigte Zweck nicht unter derselben leidet;

4. die gänzliche Unterlassung einer verabschiedeten nothwendigen Ausgabe wäre nur zu entschuldigen, wenn die Voraussetzung, unter welcher sie beschlossen wurde, gar nicht eintrat; dann aber wäre sie nothwendig; eine blos nützliche Ausgabe könnte aber nicht nur in diesem, sondern noch in dem weiteren Fall unterlassen werden, wenn ein anderer nothwendiger oder nützlicher Zweck durch ihre Leistung leiden würde (II. Bd. S. 757).

Bei einer Differenz zwischen Ständen und Regierung über nothwendige Ausgaben, soll die Regierung ohne Zustimmung der Stände berechtigt sein, sie zu machen; bei einer Differenz über nützliche Ausgaben würde der schuldige Minister ersatzpflichtig (I. Bd. 629. 631).

v. Mohl leitet diese Sätze, wie diess insbesondere aus der von ihm behaupteten Stellung der Stände gegenüber dem Einnahme-Etat hervorgeht, aus dem ständischen Steuerverwilligungsrechte her; in dieser Beziehung werden dieselben unten der Prüfung unterworfen werden; hier fragt es sich, ob sie sich aus der allgemeinen Stellung und Bedeutung der Stände herleiten lassen; diese Frage wird wohl verneint werden müssen und zwar scheint v. Mohl theils zu weit, theils nicht weit genug zu gehen.

Zweierlei Auffassungen des Mitwirkungsrechts der Stände bei Festsetzung des Etats sind möglich. Entweder der Etat ist eine von der Verwaltung sich selbst vorgesetzte Norm, oder er ist derselben von Regierung und Ständen zusammen gegeben.

Im letzteren Fall, wenn der Etat nur durch die Genehmigung der Stände seine Giltigkeit erhält, wenn also keine Einnahme oder Ausgabe gemacht werden darf ohne, oder wenigstens gegen den Willen der Stände, verliert der Etat seinen eigentlichen Charakter; ein Etat, der nicht mehr blos vermöge seiner innern Richtigkeit, sondern als formelle objective Norm die Thätigkeit der Verwaltung bestimmt, ist nicht mehr Etat, sondern Gesetz. Nach der Praxis (und nach einzelnen Gesetzgebungen — wovon unten) bleibt allerdings der Verwaltung immer noch ein Raum übrig, weil der Etat nie in das Detail eingeht, sondern seine Summen für ganze Gattungen von Einnahmen und Ausgaben festsetzt. Allein im Prinzip ist doch die Absorption der Verwaltung durch die Gesetzgebung, die Theilnahme der Stände an der Verwaltung anerkannt,

und es kommt nur auf die Stände an, wie weit sie in dem ihnen principiell eingeräumten Rechte gehen wollen. Im Zweck des Etats ist die Forderung begründet, dass derselbe so speziell als nur immer möglich sei; ist auch der Hauptetat nur nach umfassenden Rubriken abgefasst, so müssen sich doch diese auf Spezialetats gründen, in welchen soweit in das Detail einzugehen ist, als diess die Vorausfestsetzung überhaupt noch zulässt; diese Spezialetats haben die Stände das Recht zu prüfen, und, soweit ihnen diess nicht ausdrücklich entzogen ist, muss ihnen auch das Recht zukommen, ihr Zustimmungsrecht auf dieses Detail zu erstrecken; thun sie das aber, so wird am Ende jede Handlung der Verwaltung entweder eine im Etat enthaltene oder eine Abweichung vom Etat sein, also jede Handlung der Verwaltung ihren Rechtsbestand in der ständischen Zustimmung zu suchen haben. Warum sollte z. B. eine Ständeversammlung nicht die Ausgabe für das von der Regierung zur Heizung einer Salzpfanne erforderliche Holz zu streichen berechtigt sein, weil sie die Verwendung von Kohlen für zweckmässiger hält, warum sollte sie nicht jede andere Einrichtung einer Saline u. s. f. bis ins kleinste Detail nach ihrem Gutdünken auf dem indirecten Wege der Verweigerung der Ausgabe für eine andere Einrichtung bestimmen können; warum sollte sie nicht die Entscheidung über Kleidung und Armirung des Militärs aus der Hand der vernünftigerweise einzig hiezu berufenen Verwaltungsbehörde an sich reissen können u. s. f.

Unter dieser Voraussetzung ist dann auch kein Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben begründet. Aus welchem Grunde sollte die Regierung die Preise der gewerblichen Producte nach Willkür bestimmen, dagegen keinen Taglohn ausbezahlen dürfen ohne (vorgängige oder nachfolgende) Zustimmung der Stände?

Von einer Collision zwischen Regierung und Ständen könnte dann so wenig als bei der Gesetzgebung die Rede sein. Was nicht die Genehmigung beider Factoren hat, darf eben nicht geschehen; ein Recht der Regierung, unter Berufung auf die Nothwendigkeit einer Ausgabe gegen den Willen der Stände zu handeln, wäre undenkbar; an die Stelle der materiellen Erwägung

der Nothwendigkeit oder Unnöthigkeit einer Ausgabe träte einfach das formelle Kriterium der ständischen Genehmigung oder Verwerfung; die Pflicht, in allen Beschlüssen nur durch die Rücksicht auf das allgemeine Wohl sich leiten zu lassen, müssten die Stände auch hier anerkennen, aber das Urtheil darüber, was das allgemeine Wohl erfordere, müsste lediglich ihnen überlassen bleiben, wozu sie hier nicht minder befähigt sind, als bei der Gesetzgebung. Nur die eine, auch bei der Gesetzgebung nicht zu umgehende Ausnahme müsste auch hier zugelassen werden, das Recht der Regierung nemlich, in dringenden Fällen, wo die Einholung der ständischen Zustimmung nicht möglich, soweit es die Sicherheit des Staates erfordert, einseitig vorzuschreiten; aber auch diese könnte nur geschehen auf Gefahr der Regierung und ohne jeden Zwang für die nachfolgende Beurtheilung der Stände. Auch müssten alle diejenigen Aenderungen des Etats unbedingt anerkannt werden, die ohne Zuthun der Verwaltung etwa entstünden. Jede andere Abweichung bedürfte der Zustimmung der Stände, die eine, formell rechtlich betrachtet, vollkommen freie sein müsste.

Endlich könnte unter dieser Voraussetzung kaum die Consequenz abgewiesen werden, dass jedes Rechtsgeschäft, das die Regierung mit Dritten abschlösse, nur unter der Bedingung giltig wäre, dass es weder direct noch indirect gegen den Etat anstiesse, gerade wie jedes Rechtsgeschäft, das ein Gesetz verletzt, nichtig ist; es müsste also z. B. aus der im Etat enthaltenen Festsetzung des Salzpreises unmittelbar für jeden Dritten ein Recht erwachsen, nicht mehr als diesen Preis zu bezahlen, aber auch eine Pflicht zur Bezahlung dieses Preises, möchte nun der mit der Regierung abgeschlossene concrete Kaufvertrag nach der einen oder andern Richtung hin vom Etatspreis abweichen, ferner würde z. B. denjenigen, die der Regierung bei Errichtung eines von den Ständen abgelehnten Staatsgebäudes mit Material oder Diensten behilflich wären, kein Recht auf den ausbedungenen Lohn erwachsen.

Soll der Etat seine Natur aber beibehalten, soll er eine von der Verwaltung sich selbst gegebene Norm bleiben, so erhält die Mitwirkung der Stände eine ganz andere Bedeutung. Sie kann

dann in Nichts Anderem bestehen als in dem Urtheil über die Richtigkeit und Zweckmässigkeit des Plans der Regierung, kurz in einer vorausgehenden Controle. Diese ständische Controle kann dann keine andern Wirkungen haben, als die derselben auch sonst zukommenden. Abgesehen nemlich von der Anklage vor dem Staatsgerichtshof (wo ein solcher besteht), zu der den Ständen auch hier das Recht unter den allgemeinen Voraussetzungen zustehen muss, kann sich das ständische Mitwirkungsrecht nur äussern in Vorstellungen und Beschwerden bei der Regierung selbst, die diese überzeugen können oder nicht. Im ersteren Falle, bei einer Einigung über den Etat oder einzelne Posten, ist aber die Regierung doch formell nicht hieran gebunden, weil wie schon oben ausgeführt wurde, nicht nur in jeder unwillkürlich eintretenden Veränderung im Etat eine Veränderung in den Voraussetzungen des ganzen Etats eingetreten ist, sondern auch die unvollkommenere Einsicht zur Zeit des Abschlusses des Etats einer spätern besseren weichen muss. Wird eine Einigung nicht erzielt, so ist die Regierung formell berechtigt, ihrer Ansicht zu folgen. In jedem Falle macht die vorausgehende Controle eine zweite nachfolgende nicht entbehrlich. Die mit dem Etat im Zusammenhang stehenden Rechtsgeschäfte endlich leiten ihre rechtliche Giltigkeit nicht aus dem Etat her, sondern aus der allgemeinen Gesetzgebung.

Welche dieser beiden Anschauungen ist nun die richtigere, der Natur der Sache gemässere? Die zweite entspricht dem allgemeinen Zweck der Stände, der eben in der umfassenden Controle der ganzen Verwaltung des Staates besteht und nur in dem Veto bei der Gesetzgebung eine singuläre Erweiterung erhält. Sie entspricht ferner dem Wesen des Etats als eines Verwaltungs-Planes und einer Abänderungen und Berichtigungen wesentlich in sich schliessenden Richtschnur. Sie entspricht endlich dem juristischen Bedürfniss, weil nie ein unlöslicher Zweifel darüber, was wirklich formell giltig sei, entstehen kann. Sie reduzirt dagegen den Einfluss der Stände auf die materielle Macht der Wahrheit und der öffentlichen Meinung, setzt also eine schlechte Regierung in den Stand, das Wohl des Volkes zu beeinträchtigen.

Die erstere Anschauung dagegen macht jede Grenze gegen

die Verwaltung unsicher, hebt die Verwaltung eigentlich im Prinzip auf und nimmt dem Etat seinen Charakter. Auch in juristischer Beziehung entspricht sie nicht vollkommen dem Bedürfniss, obwohl schliesslich immer die Lösung des Conflictes in der Erklärung der Stände gegeben ist. Da nemlich, soll nicht die Stimme der Vernunft ganz überhört werden, unter allen Umständen Abweichungen vom Etat jeden Augenblick nothwendig werden können, so liegt in dieser Anschauung als Consequenz die Forderung, dass die Stände nicht nur den Etat genehmigen, sondern auch jeden Augenblick zur Genehmigung der Aenderungen parat seien, mit andern Worten, dass die Stände zugleich permanente Verwaltungsbehörde seien; denn man muss zugeben, dass die nachträgliche Entscheidung der Stände ein theoretisch wie praktisch mangelhaftes Auskunftsmittel ist, insofern jedenfalls ad tempus unbestimmt bleibt, was Rechtens sein wird, und insofern in der den Ständen zustehenden Verwerfung auch einer mit bestem Wissen und Gewissen und in Wirklichkeit im Interesse des allgemeinen Wohls vorgenommenen Abänderung des Etats, wozu auch die Aufnahme eines nicht vorhergesehenen Postens gehört, eine kräftige Aufforderung der Regierung liegt, sich mit Hintansetzung des offenbarsten Volksinteresses sklavisch an die Verabschiedung zu halten. Dagegen hat diese Stellung der Stände den Vorzug, auf die allerwirksamste Weise einer schlechten Regierung gegenüber die bessere Einsicht und das bessere Recht des Volkes geltend zu machen.

Dennoch wird es mir wenigstens nicht schwer, mich für die erstere Anschauung zu entscheiden, und zwar aus dem wesentlichen Grunde, weil ich in dem Controlerecht der Stände, so lange als es ihnen unverkümmert gelassen wird, und in der damit eröffneten Möglichkeit, der öffentlichen Meinung, der vernünftigen Anschauung, den vernünftigen Forderungen des Volks einen entschiedenen und so zu sagen offiziellen Ausdruck zu geben, immerhin eine starke Sicherung gegen eine schlechte Regierung erblicke, ja eine bessere Sicherung, als diese die mechanische Bindung der Regierung gewähren kann, mit der ihrerseits die keineswegs chimärische Gefahr einer schlechten Erfüllung der Aufgabe der Stände und zwar ohne ein Gegengewicht verbunden ist; weil

ich also die in der ersten Auffassung liegende Gefahr, nicht so auch die in der zweiten, durch ein kräftiges gegenüberstehendes Element im Gleichgewicht gehalten sehe.

In der That hat auch weder das positive Recht noch die Praxis die andere Anschauung rücksichtslos sich angeeignet. So ist — um davon gleich hier zu reden — meines Wissens nie anerkannt gewesen, dass ein mit einer Staatsausgabe oder Einnahme unmittelbar oder mittelbar im Zusammenhang stehendes Rechtsgeschäft nur unter der Voraussetzung giltig sei, dass es weder direct noch indirect den bei Abschluss des Etats oder bei der späteren Prüfung seiner Einhaltung gefassten ständischen Beschlüssen entgegenstehe. Die Rechtssicherheit würde hierunter zu sehr leiden; nicht nur läge darin die Pflicht der Veröffentlichung des Etats im vollkommensten Detail der ständischen Beschlüsse und die Zumuthung an Jeden, der mit dem Fiskus contrahiren wollte, diesen Etat zu studiren: es würde insbesondere bei einer Abänderung des Etats die Rechtsgiltigkeit des Geschäfts suspendirt werden müssen; endlich hätte man in Fällen, wo ein Lieferant oder Arbeiter gar nicht wissen konnte, ob seine Waaren oder seine Dienste einem etatsmässigen oder etatswidrigen Zwecke dienten, nur die Wahl zwischen ausserordentlicher Härte und Inconsequenz.

Ist denn aber neben den beiden angeführten Anschauungen noch eine dritte möglich? ist es möglich, dass weder die Stände, noch die Regierung die definitive Entscheidung über die Einnahmen und Ausgaben des Staates haben? Man sollte meinen, es wäre unmöglich und es sei noch Niemanden schwer geworden, die Nothwendigkeit einer Wahl zwischen beiden einzusehen. Und doch ist dem nicht so. Statt sich darüber klar zu machen, dass irgend ein formelles Kriterium aufgefunden werden muss, dass man sich entschliessen muss, irgend einen Willen als maassgebenden anzuerkennen ohne alle Rücksicht auf den Inhalt, hat man sich bemüht, die materiellen Grundsätze aufzustellen, nach denen Regierung und Stände zu handeln verpflichtet sein sollen. Statt zu entscheiden, wer das formelle Recht mache, ob Stände oder Regierung oder nur die Uebereinstimmung beider, hat man gesagt: die Stände haben zwar das Recht, die Ausgaben und

Steuern zu verweigern, sie haben aber die Pflicht, nothwendige Ausgaben und Steuern nicht zu verweigern; die Regierung hat zwar die Pflicht, nur verwilligte Ausgaben zu machen, nur verwilligte Steuern zu erheben, sie hat aber das Recht, die Verwilligung der nothwendigen Steuern und Ausgaben von den Ständen zu verlangen. Nun ist aber damit principiell gar Nichts geholfen, denn in jedem concreten Collisionsfall erhebt sich nun wieder derselhe unlösbare Streit zweier coordinirten Partheien, über welchen kein Richter steht. So lange nicht ein formelles Kriterium des Nothwendigen aufgestellt werden kann — und diess können theoretische Sätze nie geben —, so lange sind alle Bemühungen vergeblich, aus dem blos factischen Zustand in einen rechtlich sichern einzutreten; gelingt es aber, ein solches Kriterium zu finden, dann mag man lieber sogleich — denn das wird nicht schwerer sein — dasselbe, statt für das absolut Nothwendige, für das relativ Nothwendige in dem oben angegebenen Sinne aufstellen. Soll denn der Staat von Rechtswegen nur alimenta naturalia zu fordern haben und was darüber hinausgeht, von der Willkür einiger seiner Glieder abhängen? wer wollte das glauben! und doch liegt dieser Gedanke jenem Auskunfsmittel zu Grunde.

Aber ist jenes formelle Kriterium nicht vielleicht schon gefunden in der Entscheidung eines hiezu bestimmten Gerichtes? Ich verneine diese Frage, weil ich dieses Institut, soll es wirklich praktisch sein, für prinzipiell unmöglich, wo es sich aber in den Schranken des principiell Möglichen hält, für gänzlich unpraktisch halte.

So bleibt denn also Nichts übrig, als der Regierung selbst die Entscheidung zu überlassen, wo die Grenze des Nothwendigen sei, um die Stände gegen das einseitige Vorschreiten der Regierung neben dem Recht zur Anklage der Minister auf das Recht zur Bitte und Beschwerde zu beschränken; es wird also schliesslich die obige erstere Anschauung im Princip anerkannt und der ganze Unterschied erscheint nicht mehr als ein qualitativer, sondern ein blos quantitativer.

Jene erstere Anschauung aber, höre ich einwenden, sei in ihren Consequenzen gefährlich, indem man von ihr ausgehend nicht weniger als beim Etat auch bei der Gesetzgebung die Wirksamkeit der Stände auf das Recht der Controle beschränken könnte.

Die Antwort auf diese Einwendung liegt jedoch schon in der bisherigen Ausführung. Man hat den Ständen in Beziehung auf die Gesetzgebung ein volles Veto eingeräumt und sie damit zu Gesetzgebern erhoben; ohne ihren Willen kann kein Gesetz entstehen; damit ist jede Collision ausgeschlossen und ein juristisch klares Verhältniss hergestellt; soll das Gleiche auch in Beziehung auf den Etat geschehen, wohlan so thue man den einzig zum Ziele führenden Schritt, man räume das gleiche unumschränkte Veto den Ständen auch in Beziehumg auf die Verwaltung ein und erhebe sie damit zu einem permanenten Verwaltungsorgan; man unterscheide nicht zwischen nothwendigen und nicht nothwendigen Ausgaben, so wenig man diess bei den Gesetzen thut, lege vielmehr das Kriterium als formelles einzig in die Zustimmung der Stände. Vermag man das aber nicht, so gebe man auch den Gedanken auf, die Gefahren eines Princips beseitigen zu wollen dadurch, dass man es mischt mit einem andern Princip. Wird ein Gesetz nicht angenommen von den Ständen, so bleibt es eben beim Alten und die Maschine mag auch noch länger so fortgehen, wie sie bisher gegangen ist. Wird eine von der Regierung exigirte Ausgabe verworfen, so hat sich nun die Regierung erst noch die Frage vorzulegen, ob dieselbe zu jenen nothwendigen gehört, welche die Stände nicht verwerfen können; sie hat hier vor Allem sich zu fragen, welcher Grad von Nothwendigkeit hiefür erfordert wird, — schon darüber wird sie mit den Ständen leicht in Collision gerathen; sie hat weiter zu untersuchen, ob der betreffenden Ausgabe auch wirklich dieser Grad von Nothwendigkeit zukommt, — ein zweiter Collisionspunkt. — Nun beharrt die Regierung wirklich auf der Ausgabe, von den Ständen wird sie gestrichen — etwa unter Erhebung eines Protests; die Ausgabe wird auch wirklich gemacht, von den Ständen unter Berufung auf ihr Verwilligungsrecht und die vorangegangene Verweigerung Beschwerde erhoben, von der Regierung unter Berufung auf ihr Recht, alle nothwendigen Ausgaben zu machen und auf ihre vorangegangene Wahrung dieses Rechts die Beschwerde zurückgewiesen, dieser Streit vielleicht noch weiter geführt — und am Ende von den Ständen beruhen gelassen. Dieses in der Natur der Sache liegende und erfahrungsmässige Resultat ist wahrlich nicht geeignet, das An-

sehen der Stände höher zu heben, als es bei einer von Anfang an offen anerkannten Beschränkung auf das Recht der Controle stände. Hat eine Regierung Stände gegenüber, die wirklich die öffentliche Meinung vertreten, so wird sich diese Regierung in ihrer Handlungsweise gewiss durch die in der einfachen Form einer Erklärung ausgesprochene Ansicht der Stände nicht weniger bestimmen lassen, als durch die Form der Verweigerung; die einzige Frage, die sich die Regierung vorlegt, ist die, ob der Gegenstand bedeutend genug ist, um mit den Ständen in Conflict zu treten, die Form dieses Conflictes tritt zurück.

So kann ich denn in dem anscheinend so weit gehenden, in Wirklichkeit aber höchst unbedeutenden Recht des Veto in Beziehung auf den Etat nur ein für die Stände selbst gefährliches Geschenk erblicken.

Nicht also in einer Mitwirkung der Stände in der Eigenschaft eines der Regierung coordinirten Factors liegt die Bedeutung der ständischen Etatsberathung, sondern in der materiellen Macht der Wahrheit und der öffentlichen Meinung, deren Stimme noch *re integra* gehört werden muss und mit der sich in Conflict zu setzen gefährlicher ist als die Verletzung einer formellen Vorschrift. Hierin ist nun aber allerdings noch eine weitere Schranke der Verwaltung enthalten. Während nemlich wie gesagt im Begriffe des Etats keineswegs die Unabänderlichkeit liegt, ist es nun wenigstens eine Forderung der Loyalität und der Politik, dass die Regierung so viel als möglich das den Ständen eingeräumte vorausgehende Controlerecht unverkümmert lasse; als formelles Gebot lässt sich diess aber wieder nicht aussprechen, weil eben wieder Unterscheidungen nöthig würden, über deren Vorhandensein nur die Regierung selbst zu entscheiden hätte.

IV. Die Steuerverwilligung.

Diese ganze Ausführung scheint nun aber mit einem Schlag umgestossen zu werden durch das einzige Wort »Steuerverwilligungsrecht«; dass keine Steuer erhoben werden dürfe ohne Verwilligung der Stände, das ist ja ein Cardinalsatz des constitutionellen Staatsrechts. Ist dieser Satz in seiner Allgemeinheit wahr, so ist es auch unbestreitbar, dass die früheren Sätze neben ihm

nicht bestehen können. Denn da die Steuersumme im engsten untrennbaren Zusammenhang mit dem ganzen Etat steht, dessen übrigen Theil ebensowohl bedingend als von ihm bedingt, so läge in dem unbedingten Steuerverweigerungsrecht das Mittel, den Etat nach Belieben zu gestalten. Es wäre zwar auch möglich, dass die Stände ihrerseits frei wären in der Verwilligung der Steuer, und die Regierung in der Formirung des Etats auf der Grundlage der Verwilligung, also in der Verwendung sämmtlicher Staatseinnahmen: immerhin läge in diesem Rechte das Mittel, auf den Etat, wenn auch nicht unmittelbar und im Detail, so doch mittelbar und im Ganzen und Grossen den wesentlichsten Einfluss zu üben. Es fragt sich, ob eine solche Auffassung richtig oder auch nur möglich und theoretisch oder praktisch durchführbar ist.

Es wird zweckmässig sein, das Steuerverwilligungsrecht vorerst für sich, sodann aber in seinem Zusammenhang, in seiner Wechselwirkung mit dem ganzen Finanzhaushalt zu betrachten.

An und für sich enthält der Begriff »Steuerverwilligung« die Legitimation der Regierung zur Erhebung bestimmter Steuern in einem gewissen Zeitraum. Für die Regierung müssen zwei Fragen beantwortet sein, ehe sie eine Steuer zu erheben vermag: die Fragen, wie viel sie erheben darf und von wem sie es erheben darf; also die ganze in einer gewissen Periode zu erhebende Steuersumme und der Antheil der einzelnen Steuergattungen an dieser Summe; dieser Antheil einer einzelnen Steuergattung ist entweder im Ganzen bestimmt und wird dann nach dem bestimmten Maassstab auf die einzelnen Subjecte, bezw. Objecte vertheilt oder er setzt sich vielmehr aus den an bestimmte Thatsachen geknüpften bestimmten einzelnen Erhebungen zusammen, so dass die ganze Summe der betreffenden Steuergattung nur annähernd voraus bestimmt werden kann. Die Feststellung der Theilnahme des einzelnen Steuerpflichtigen an der ganzen Steuersumme, sei es direct — durch Bezeichnung der von ihm unter Voraussetzung einer bestimmten Thatsache zu zahlenden Summe, — sei es indirect durch Bezeichnung der ganzen Summe der betr. Steuergattung und zugleich der die Vertheilung unter die einzelnen Pflichtigen begründenden Thatsachen gehört an und für sich der Gesetzgebung so gewiss an, als die Pflicht, Steuer zu zahlen, auf

Gesetz sich gründen muss. Ein Gesetz, das nur im Allgemeinen die Steuerpflicht der Unterthanen ausspräche, wäre ein unvollkommenes, der Anwendung nicht fähiges, aus welchem die Verwaltung keineswegs das Recht entnehmen könnte, ihrerseits nun zu bestimmen, von wem und nach welchem Maassstab die Steuer erhoben werden soll. Jede Steuererhebung enthält einen Eingriff in die Rechtssphäre eines Dritten und dieser Eingriff muss in seiner concreten Bestimmtheit nach Art und Grösse auf ein Gesetz zurückzuführen sein. Daraus folgt aber nicht, dass nun wirklich jede einzelne Steuer auf einem Gesetze beruhen müsse; vielmehr ist es formell rechtlich durchaus unmangelhaft, wenn ein Gesetz einem Dritten das Recht gibt, die einzelnen Steuergattungen und den Maassstab ihrer Theilnahme an der Gesammtsteuer zu bestimmen, sei dieser Dritte die Regierung oder seien es die Stände. Dem formell rechtlichen Bedürfniss ist genügt, wenn nur überhaupt ein Wille bezeichnet ist, der in dieser Beziehung zu entscheiden hat. Geschähe diess aber nicht, würde der Regierung und den Ständen je die Befugniss gegeben, selbständig hierüber zu entscheiden oder, was dasselbe ist, würde nur ihr gemeinsamer Wille als der entscheidende anerkannt, so läge eine rechtlich durchaus unlösbare Differenz potentiell und principiell vor, durch welche jeden Augenblick das die Steuerpflicht aussprechende Gesetz factisch vernichtet werden könnte. Ist nemlich der Fall einmal gegeben, dass Steuer erhoben werden muss, so könnte diess doch dadurch wieder illusorisch gemacht werden, dass auf die Vorschläge der Regierung in Betreff der Vertheilung der Steuer unter die einzelnen Steuergattungen und Steuerpflichtigen ständischerseits nicht eingegangen würde; es würde daher zur Herstellung eines rechtlich möglichen Zustandes keineswegs an einem ständischen Veto genügen, vielmehr muss man weitergehen und den Ständen das Recht geben, selbst gegen den Willen der Regierung diese Vertheilung der Steuersumme festzustellen; man muss der Regierung selbst die Initiative nehmen, ja nicht einmal ein Veto darf man ihr lassen; oder umgekehrt, man muss der Regierung die entscheidende Stimme geben und selbst das Veto der Stände ausschliessen. Davon wird gleich nachher noch weiter zu reden sein. Hier aber sei noch ausgesprochen, dass dieses unangenehme

Dilemma überhaupt vermieden würde, wenn man von dem in der Natur der Sache selbst liegenden Weg nicht abweichen wollte, wenn man der periodischen Berathung nicht mehr übertrüge als die Festsetzung der Steuersumme im Ganzen, die Bestimmung der einzelnen Steuergattungen aber und des Verhältnisses ihrer Theilnahme an der ganzen Summe, bezw. die Abänderung der hierüber einmal bestehenden Grundsätze dem ordentlichen Gesetzgebungsweg überliesse. Sollten besondere, vorübergehende Umstände eine Aenderung im Einzelnen nothwendig machen, so könnte das Gesetz selbst zum Voraus den Weg hierzu bezeichnen, jedenfalls aber läge im Ausgabe-Etat (Steuernachlässe, Rückvergütungen) das entsprechende Mittel der Hülfe.

Damit ist auch die Frage über die Grenze der Steuergesetzgebung und der Steuerverwilligung aufs einfachste, sicherste und naturgemässeste gelöst. Auch die Frage von der Zulässigkeit des Bestehens eines Zollvereins Angesichts des periodischen ständischen Steuerverwilligungsrechts verliert damit alle Bedeutung und macht die sonderbaren Bemühungen der rechtlichen Construction, die entweder eine Inconsequenz gegenüber dem behaupteteten Grundsatz der Steuerverwilligung oder eine Abhängigkeit der Existenz des Zollvereins von der periodischen Zustimmung der Stände sämmtlicher Vereinsstaaten in sich schliessen, entbehrlich. Uebrigens möchte ich mir in Beziehung auf diese Frage die Bemerkung erlauben, dass mir dieselbe nur zum Theile eine Frage der Steuernormirung zu sein scheint, nur in sofern nemlich, als der einzelne Staat dadurch im Recht, für sich einen Zoll zu erheben, beschränkt ist und insofern als der bestehende Zoll aufgehoben wird: der an die Stelle tretende Antheil am Vereinszoll dagegen hat für den einzelnen Staat nicht mehr die Bedeutung einer Steuer, sondern einer vertragsmässigen Einnahme; der Zoll selber wird nur an den Verein bezahlt; die wesentliche staatsrechtliche Frage ist daher die, ob ein Staat durch Vertrag einem Dritten das Recht geben könne, an seiner Grenze einen Zoll zu erheben und wer zum Abschluss eines solchen Vertrags im Namen des Staats die Regierung legitimiren könne. Meine Antwort auf diese Frage ist: nur ein Gesetz kann die Regierung hierzu legi-

timiren d. h. die Stände haben ein Veto; haben sie aber ihre Zustimmung gegeben, so ist diese für jede künftige Etatsberathung maassgebend.

Der periodischen Festsetzung bliebe hienach nur die Bestimmung der in der nächsten Periode zu erhebenden Steuer s u m m e übrig. Ist die Summe der übrigen Einnahmen und die Summe der Ausgaben gegeben und ist die Steuer das gesetzlich anerkannte Mittel der Ausgleichung ihrer Differenz, so ist die Bestimmung der Steuersumme nicht weiter mehr als ein Rechenexempel, kann also unmöglich den Inhalt eines Rechtes ausmachen; soll darin ein Recht liegen, so muss entweder dem zur Steuerverwilligung Berechtigten zugleich die Festsetzung der Einnahmen und Ausgaben zukommen oder sein Steuerverwilligungsrecht muss ein vom Etat ganz unabhängiges willkürliches sein. Das letztere, die Vertheilung des Steuerverwilligungsrechts und der Festsetzung des Etats an zwei verschiedene Personen in gleicher Selbstständigkeit ist ein Unding; was sollte es heissen, der Regierung das Recht zu geben, Einnahmen und Ausgaben festzusetzen, den Ständen aber das Recht, nach freiem Belieben viel oder wenig oder gar keine Steuer zu verwilligen; damit wäre nun indirect doch den Ständen das Recht der letzten Entscheidung über die Gestaltung des Etats gegeben. Man kann in der That diese beiden Rechte nicht trennen; wer die Einnahmen und Ausgaben endgiltig festsetzen darf, muss auch dass Recht haben, die Steuersumme zu bestimmen, sei dies nun Regierung oder Ständeversammlung. Welchem dieser beiden Factoren die letzte Stimme zukommen soll, das ist eine Frage der Politik, formell juristisch betrachtet ist das eine wie das andere gleich gut; nur dass überhaupt die Person bezeichnet sei, der die letzte Stimme zukommt, dass nicht zwei Rechte verschiedener Personen in unlösbarer Weise collidiren können, ist eine juristische Forderung. Nicht blos die mitten in dieser verzweifelten dualistischen Auffassung befangene Gesetzgebung, auch die politische Schwierigkeit der Entscheidung zwischen den beiden einzig möglichen Dingen hat nun die schon angeführten Versuche veranlasst, ein Abkommen zwischen Regierung und Ständen zu treffen. Man hat nemlich (vergl. oben) gesagt, die Stände habe zwar das Recht, die Steuern zu verwilli-

gen, also auch zu verweigern, aber die Regierung habe das Recht die nothwendigen Steuern zu verlangen und zu erheben; das Steuerverweigerungsrecht der Stände sei also beschränkt auf die nicht nothwendigen Steuern. Was sind nun die nothwendigen Steuern? Wo die Steuern und übrigen Einnahmen im Ganzen zur Deckung der Ausgaben im Ganzen zu dienen haben, also nicht einzelne Einnahmen für einzelne Ausgaben besonders bestimmt sind, kann die Antwort nur die sein: nothwendig ist diejenige Steuersumme, die nach Beiziehung der übrigen Einnahmen zur Deckung der nothwendigen Ausgaben erfordert wird. Was aber sind nothwendige Ausgaben? Unbestreitbar nur die unmittelbar auf einem Gesetz oder richterlichen Urtheil beruhenden und hiedurch in jeder Beziehung schon bestimmten; bei allen andern kann mindestens die Nothwendigkeit gerade dieser oder jener Summe bestritten werden oder die ganze Ausgabe. Wie nun, wenn zwischen Regierung und Ständen ein Streit entsteht über die Nothwendigkeit einer Ausgabe, wer von beiden entscheidet, wessen Ansicht ist die formell anzuerkennende? Mit dieser Frage sind wir wieder mitten in dem unseligen Dualismus angelangt und sehen uns abermals der Forderung gegenüber, die Antwort zu geben, die wir umgehen zu können gehofft hatten. Wem von beiden diese Entscheidung zukommt, der hat überhaupt das Recht, Einnahmen, Ausgaben und Steuern zu bestimmen: ist es die Regierung, so ist nun die Beschränkung auf die nothwendige Steuer eine rein materielle Schranke, formell muss diejenige Steuersumme als nothwendige gelten, welche die Regierung dafür erklärt; ebenso wenn die Stände das Recht der Entscheidung haben, so haben sie eben damit das vollkommenste Steuerverwilligungsrecht; nie kann eine von ihnen verweigerte Steuer als nothwendig reclamirt werden, formell als nothwendig ist nur die von ihnen als solche anerkannte Steuer anzusehen.

v. Mohl selbst erkennt das Recht der Entscheidung der Regierung zu (I. Bd. 629. 645), aber er stösst diess selbst wieder um, indem er den Ständen das Recht gibt, die e i n z e l n e n angesonnenen S t e u e r g a t t u n g e n zu bewilligen und zu verringern und den Umfang der einzelnen Steuern zu verweigern, ohne dass die Regierung irgend ein Zwangsrecht dabei hätte.

Hat nun also auch die Regierung definitiv über die Grösse der nothwendigen Steuersumme entschieden, so liegt es nun doch lediglich in der Hand der Stände, ob sie es zu einer wirklichen Steuererhebung kommen lassen wollen oder nicht; denn in dem Recht, die einzelnen Steuern nach freiem Belieben zu verweigern, liegt auch das Recht, die ganze Steuersumme zu verweigern.

Die Steuerverwilligung ist, wie ausgeführt wurde, von dem Recht der Festsetzung des Etats, insbesondere der Ausgaben, nicht trennbar; wem das eine zukommt, muss auch das andere zukommen; es ist daher ganz gleichgiltig, ob man ein ständisches Ausgabeverwilligungsrecht aus dem Steuerverwilligungsrecht oder ein Steuerverwilligungsrecht aus dem Ausgabenverwilligungsrecht ableitet; haben die Stände nur überhaupt das eine, so haben sie auch das andere; dass man in der Regel vom Steuerverwilligungsrecht ausgeht, hat einen historischen Grund. In einer Beziehung aber ist die Ableitung des Umfangs der ständischen Mitwirkung zu Festsetzung des Etats aus dem Steuerverwilligungsrecht von Bedeutung. Da nemlich das Steuerverwilligungsrecht die Bestimmung haben soll, die Regierung zu hindern, zu viel Steuer zu erheben, so folgt daraus, dass die Stände weder die Erhebung einer Steuer beschliessen können, wo die Regierung gar keine verlangt, noch die Erhöhung der exigirten Steuersumme, noch die Erhöhung einer Abgabe, noch die Verminderung einer Einnahme. Es fragt sich, ob dies wirklich der Natur der Sache entspricht.

Fasst man die Steuer, wie man muss, als organisches Glied des ganzen Etats auf, in Wechselwirkung mit allen übrigen Gliedern, dieselben bedingend und von ihnen bedingt, so muss man als die einerseits zulässige anderseits nothwendige Steuersumme diejenige erkennen, welche nöthig ist, um nach Abzug des durch die anderweitigen nach den Grundsätzen einer guten Wirthschaft (worin selbst wieder die Rücksicht auf die Ausgaben und die Steuerkraft des Volks liegt) zu erhebenden Einnahmen gedeckten Theils der Ausgaben diese zu ermöglichen, soweit sie Staatszwecken entsprechen, in deren Erreichung die Ausgabe unter Berücksichtigung aller Verhältnisse, insbesondere wieder der Staats-Einnahmen und der Steuerkraft des Volks, als vergolten erscheint. Nach dieser Auffassung erscheint als die Hauptsache die Auffindung des rechten

Verhältnisses zwischen den einzelnen Gliedern des Etats, die ebensoleicht eine Erhöhung als Verminderung dieser einzelnen Glieder zur Folge haben kann; wer also überhaupt bei Festsetzung des Etats — sei es entscheidend oder blos berathend und controlirend — mitzuwirken hat, der, sollte man meinen, habe sein Recht nach beiden Seiten hin ohne Unterschied auszuüben. Diess kann nun aber aus dem Steuerverwilligungsrecht nicht gefolgert werden, vielmehr nur ein Entscheidungsrecht der Stände in Beziehung auf die Steuerverminderung etc., während dieselben in Beziehung auf Steuererhöhung etc. auf das Recht der Bitte und Vorstellung beschränkt sein sollen. Aus der Ausschliesslichkeit der Initiative der Regierung, aus der Beschränkung der Stände auf das Veto lässt sich jener Satz nicht ableiten, da in ihm das Recht zur Erhöhung der Einnahme den Ständen vindizirt wird. Haben die Stände das Recht, die Steuer zu verweigern oder die angesonnene Summe zu vermindern, so nöthigen sie freilich dadurch die Regierung, die Einnahmen zu erhöhen; aber ein directer Zwang liegt darin noch nicht; sollen sie daher wirklich ein Recht zur Erhöhung der Einnahmen haben, so müsste diess anders erwiesen werden. Auch hier kommt man auf dasselbe Dilemma:

entweder ist das Steuerverweigerungsrecht ein willkürliches und unbedingtes — daun ist direct und formellrechtlich kein Recht zur Einwirkung auf den Etat darin eingeschlossen, vielmehr nun der Regierung zu überlassen, wie sie auskommen will; berathen dabei die Stände doch den Etat und formen sie ihn nach ihrer Ansicht um, so kann dieser ständische Etat doch keine andere Bedeutung haben, als die der Motivirung ihres Beschlusses über die Steuer; eine weitere Bedeutung wäre wenigstens nicht direct aus dem Seuerverweigerungsrecht ableitbar, wenn dieses indirect auch unfehlbar dazu benützt würde. Oder das Steuerverweigerungsrecht ist kein wilkürliches, vielmehr ein durch die Resultate des Etats beschränktes — dann muss die Feststellung, so der Einnahmen als der Ausgaben, vorangehen und die ständische Befugniss zur Erhöhung der Einnahmen könnte also nicht aus dem Steuerverweigerungsrecht abgeleitet werden, wäre vielmehr ein Eingriff in die Initiative der Regierung.

V. Das Finanzgesetz.

Nach heutigem constitutionellem Staatsrecht kann kein Gesetz entstehen ohne Zustimmung der Stände; diese Zustimmung, obwohl überall da, wo das Wohl des Staats sie gebietet, in der Pflicht der Stände liegend, ist doch formellrechtlich ihrer freien Willkür anheimgegeben; ihr Beschluss entscheidet, nicht ihre Motive; haben sie ihr Nein ausgesprochen, so kann nun auch der Inhalt des beantragten Gesetzes nicht zu Stande kommen, möchte es auch noch so sehr im allgemeinen Interesse liegen, dass es zu Stande komme. In der Unbedingtheit dieses Veto liegt für die Stände die Möglichkeit, ihre eigenen Ansichten und Wünsche in Beziehung auf den Inhalt des Gesetzesentwurfs oder damit zusammenhängende Gebiete auf dem einfachsten Wege zur Geltung zu bringen, indem sie nemlich die Annahme des Gesetzes von der Annahme ihrer Anträge abhängig machen. Sie sind aber auf diesem Wege nicht im Stande auch nur den unbedeutendsten Wunsch der Regierung aufzudringen, die vielmehr ganz dasselbe unbedingte Veto den Anträgen der Stände gegenüber besitzt. Beide haben also abzuwägen, ob das Entbehren des ganzen Gesetzes oder das Bestehen desselben in der von dem andern Theile gewünschten Form besser sei; kommen sie auf einen Punkt von solcher Art, dass der eine Theil lieber das ganze Gesetz mit demselben, der andere Theil lieber das ganze Gesetz ohne denselben missen will, so macht eben der eine oder der andere Theil von seinem Veto Gebrauch und das Gesetz kommt nicht zu Stande; es bleibt in Beziehung auf den Gegenstand des beantragten Gesetzes bei dem bisherigen, wenn auch an und für sich noch so ungenügenden, Rechte und Zustande. Eine Collision der beiderseitigen Rechte kann hiebei nicht entstehen, es kann nie zweifelhaft sein, was Rechtens, es kann nie das Bedürfniss einer höhern Entscheidung vorliegen, da in dem blossen Veto kein Eingriff in den Rechtskreis des Andern liegt.

In dieser Möglichkeit der Beschränkung des Rechts der Stände auf das reine Veto liegt die Möglichkeit, sie in Beziehung auf die Gesetzgebung der Regierung zu coordiniren, ihnen, abweichend von ihrer eigentlichen, im Recht der Controle sich erschöpfenden, Stellung eine entscheidende Stimme zu geben, sie

zu wirklichen Gesetzgebern zu erheben. Sobald die Eventualität der Nichtübereinstimmung beider Factoren der Natur der Sache oder dem Rechte nach ausgeschlossen ist, sobald entschieden ist, dass etwas positiv geschehen, dass ein bestimmter Zweck erreicht werden muss: sobald entspricht auch die coordinirte Stellung der beiden Factoren nicht mehr dem juristischen Bedürfniss. Man nehme z. B. die Vollziehung von Bundesbeschlüssen oder Bundesgesetzen, etwa der Bestimmung des Art. 14. der Bundesacte, wonach dem Adel privilegirter Gerichtsstand zukömmt; die Vollziehung dieser Bestimmung macht die Bezeichnung der wirklich competenten Gerichte nothwendig, und diese ist den einzelnen Staaten überlassen; die Abgrenzung der Competenz der Gerichte ist aber Sache der Gesetzgebung, nicht der Verwaltung; wie nun, wenn sich Stände und Regierung nicht einigen? Mit dem blossen Veto ist die Sache keineswegs abgethan; welche Gerichte competent seien, das m u s s entschieden werden. Wer entscheidet nun, wenn Regierung und Stände nicht einig werden? Die Beantwortung dieser Frage ist mindestens ein juristisches Bedürfniss.

Nicht anders verhält es sich nun aber mit der Steuerverwilligung. Die Pflicht zur Steuerzahlung kann sich nur auf Gesetz gründen; hat aber einmal das Gesetz erklärt, die Bürger seien Steuer schuldig, wenn die Staatseinnahmen zur Deckung der Staatsausgaben nicht reichen (unsere Verfassungen pflegen diess ausdrücklich zu erklären; es versteht sich aber vom Augenblick der Existenz eines wirklichen Staats von selbst) und hat es die Art der Vertheilung der Steuer unter die Pflichtigen festgesetzt, so ist die Untersuchung und Entscheidung, ob in einem bestimmten Zeitpunkt wirklich ein Bedürfniss des Staats zur Erhebung von Steuern vorhanden sei und wie viel davon zu erheben sei, eine Frage der Subsumtion unter das Gesetz, eine einzelne Anwendung des Gesetzes, ein Verwaltungsact.

Ich habe oben gesagt, dass die Grenze zwischen Gesetz und Verwaltung keine absolute ist, absolut nur für die Verwaltung, nicht aber auch für das Gesetz, dass es ein so zu sagen facultatives Gebiet des Gesetzes giebt. Keineswegs gehört aber das ganze Verwaltungsgebiet hierzu; ein grosser Theil des Verwaltungsgebiets widerstrebt seiner innersten Natur nach der Herbei-

ziehung zur Gesetzgebung. Diess ist nemlich eben da der Fall, wo etwas positiv geschehen muss, wo ein Gesetz angewendet werden muss. Ist in einem solchen Fall die Regierung an die Zustimmung der Stände gebunden, so ist diess prinzipiell ein Unding, wenn es auch im einzelnen Fall zum Ziele führt. In der That hat man auch, wo sonst ein Gesetz sich eines Verwaltungs-Gegenstands bemächtigt, etwas ganz anderes beabsichtigt. Man nöthigt dadurch die Regierung, etwas, das sie so oder anders thun konnte, gerade in einer bestimmten Art zu thun, oder etwas, das sie ebensowohl unterlassen als vornehmen konnte, vorzunehmen oder zu unterlassen; einigt man sich nicht über die Aufnahme in das Gesetz, so bleibt die Sache eben wieder der Regierung überlassen. Der Zweck, der wirklich erreicht werden muss, das Gesetz, das vollzogen werden muss, wird also durch das Nichtzustandekommen der Vereinigung zwischen Regierung und Ständen keineswegs in Frage gestellt.

Ganz anders steht die Sache, wenn der einzige Weg, auf dem ein Zweck erreicht werden soll, der erreicht werden muss, auf dem ein Gesetz vollzogen werden soll, welches vollzogen werden muss, die Uebereinstimmung von Regierung und Ständen ist. Hier tritt dann eben jenes Unding ein, das darin besteht, dass man in einem Fall, wo eine Bejahung nothwendig ist, einen Weg wählt, der prinzipiell auch eine Verneinung in sich schliesst. Diess aber ist nun ganz besonders bei der Festsetzung des Etats und der Steuern der Fall, wenn man die Regierung an die Zustimmung der Stände bindet.

Hat man aber einmal diesen Fehler gemacht, so ist darin der Anfang zu weiteren gegeben. Statt die Ausnahme als solche aufzufassen und im Einzelnen nach ihrer eigenen Natur zu behandeln, lässt man sich nun durch die Nothwendigkeit ständischer Zustimmung verleiten, die Grundsätze der eigentlichen Gesetze auf sie anzuwenden, höchstens als specifischen Unterschied das hervorhebend, dass das Finanzgesetz wesentlich temporärer Natur sei.

Um mit dem angeblichen Unterschied zu beginnen, so ist freilich das Finanzgesetz wesentlich temporär; es liegt in der Natur eines Etats, temporär zu sein, wodurch aber keineswegs

ausgeschlossen ist, dass einzelne Etatssätze bleibender Natur sind. Eben damit wird auch dic einen Etat voraussetzende Steuerverwilligung temporär. Nun gibt es auch temporäre eigentliche Gesetze und zwar verschiedener Art: es kann sein, dass ein Gesetz, das seiner Natur nach ebensowohl auf unbestimmte Dauer für giltig erklärt werden konnte, aus irgend einem dritten Grunde z. B. um vorerst eine Probe zu machen, auf eine willkürlich bestimmte Periode beschränkt wird; es kann aber auch sein, dass ein Gesetz eine bestimmte einmalige Arbeitsaufgabe oder einen seiner Natur nach vorübergehenden Zweck enthält und die Zeit ihrer Erledigung direct oder indirect festsetzt (Ablösungsgesetze). Unterschiede sich das Finanzgesetz in keiner andern Weise von den übrigen Gesetzen, als durch seine temporäre Natur, so müsste es in allen Stücken auf gleicher Linie stehen mit diesen temporären eigentlichen Gesetzen. Allein schon diese temporäre Natur ist bei den beiden Gesetzesarten eine wesentlich verschiedene.

Während nemlich bei den temporären eigentlichen Gesetzen entweder der Gegenstand derselben ein vorübergehender oder, wo er ein bleibender und nothwendiger ist, das Gesetz nur eine bestimmte Behandlung dieses Gegenstands auf die bestimmte Zeit beschränkt, so dass nach deren Ablauf eine andere Behandlung von selbst wieder eintritt: ist der Gegenstand des Finanzgesetzes einerseits kein vorübergehender, sondern mit dem Staat gegebener und bis zu dessen Ende fortdauernder, anderseits das Finanzgesetz die ausschliessende Form der Regulirung dieses Gegenstands, so dass mit dem Ablauf eines Finanzgesetzes die Nothwendigkeit eines neuen gegeben ist. Während bei jenem Theile der temporären eigentlichen Gesetze eine bestimmte und begrenzte Aufgabe sich allmälich abwickelt, bis sie gänzlich beendigt ist, bei diesem Theile derselben der Umfang im letzten Augenblick nicht kleiner ist, als im ersten: wickelt sich der Gegenstand des Finanzgesetzes gleichfalls allmählig ab, so dass in jedem Augenblicke der für ihn bestimmte Theil des Gesetzes sein Ziel und Ende erreicht, aber die ganze Aufgabe ist unendlich und in jedem Augenblick neu.

Man hat nun theils in Beziehung auf die Entstehung, theils

in Beziehung auf die Wirksamkeit das Finanzgesetz den eigentlichen Gesetzen gleichgestellt.

Zwar ist in Beziehung auf die Entstehung in den meisten Verfassungen (nach englischem Muster) ein bedeutender Unterschied zwischen eigentlichen Gesetzen und Finanzgesetzen statuirt, der wenigstens theilweise (Durchzählen der Stimmen durch beide Kammern) dem Erkennen der wesentlich verschiedenen Natur des Finanzgesetzes und dem Streben nach Verhinderung des Veto zuzuschreiben ist. In anderen Beziehungen aber hat man die Analogie der eigentlichen Gesetze für die Entstehung des Finanzgesetzes angerufen. Diess ist nemlich vor Allem geschehen zur Vertheidigung des ständischen Veto, das, so sehr es der Natur des Etats in der Steuerverwilligung widerstrebt, durch Berufung auf die Gesetzesnatur derselben aufs bequemste erwiesen wird. Insbesondere aber hat man versucht, durch die Herbeiziehung des ständischen Amendirungsrechts in Sachen der Gesetzgebung der Macht der Stände im Finanzwesen einen weiteren Zuwachs zu geben von solcher Bedeutung, dass, wenn dieses Recht wirklich bestände, der Regierung in Wirklichkeit auch nicht einmal ein Veto bliebe, dass die ganze Feststellung des Staatshaushalts in den Händen der Stände läge. Alles, was oben als aus der materiellen Natur der Festsetzung des Etats und der Steuer sich nicht mit Nothwendigkeit ergebend zurückgewiesen wurde, was selbst aus einem unbedingten Steuerverwilligungsrecht nicht direct folgt, hat man unter dem Titel des ständischen Amendirungsrechts vindicirt. Man hat gesagt, die Stände haben, wie bei den eigentlichen Gesetzen nicht blos das Recht, zu verwilligen oder zu verweigern, sondern auch Zusätze und Abänderungen jeder Art sowohl in dem Etat der Ausgaben als in dem der Einnahmen zu machen, also auch Ausgaben in den Etat aufzunehmen, welche die Regierung gar nicht oder nur in minderem Betrag für nothwendig hält, Steuern zu verwilligen, die nicht angesonnen wurden, überhaupt die Steuergattungen und ihre Beitragsquoten zu bestimmen; eine Nöthigung der Regierung liege darin keineswegs, da ja die Regierung ihrerseits hier wie bei jedem Gesetz ihr Veto behalte (so Pfizer, das Recht der Steuerverwilligung S. 272 fg.). Dieses Amendirungsrecht ver-

steht sich nun allerdings beim eigentlichen Gesetze von selbst und folgt aus dem hier zulässigen unbedingten beiderseitigen Veto in Beziehung auf das Gesetz im Ganzen; denn wer das Recht hat, etwas im Ganzen unbedingt zu verwerfen, muss auch das Recht haben, einzelne Aenderungen zur Bedingung seiner Annahme zu machen.

Ein solches beiderseitiges unbedingtes Veto ist nun aber beim Etat schlechterdings unmöglich. Soll das behauptete Recht der Stände also wirklich bestehen, so muss nothwendig das Veto der Regierung geopfert werden und damit wird dann aus dem negativen ständischen Veto vielmehr ein Recht der Stände zu freier positiver Gestaltung des ganzen Etats, der ganzen Verwaltung.

Wäre das Finanzgesetz wirklich ein Gesetz, so würde daraus weiter (im engsten Zusammenhang mit dem eben Ausgeführten) folgen, dass jeder einzelne Punkt, über welchen sich die beiden Factoren nicht verständigen können, das Recht zum Veto in Beziehung auf das ganze Gesetz geben müsste; würde also die Regierung z. B. eine nach der Meinung der Stände nicht begründete oder zu grosse Apanage verlangen und auf ihrer Exigenz durchaus beharren, so hätten nun die Stände das Recht, den ganzen Etat zu verwerfen. So natürlich und aus dem unbedingten Veto von selbst sich ergebend diess bei den eigentlichen Gesetzen ist, so unnatürlich und unmöglich ist es beim Finanzgesetz.

Nicht so ganz war es möglich, an die einfachen Sätze über die Vollziehung und Wirkung der Gesetze sich beim Finanzgesetz zu halten. Ist das Finanzgesetz ein wirkliches Gesetz, so kann eine Aenderung, soweit sie überhaupt durch die Thätigkeit der Verwaltung herbeigeführt wird, mag sie dann aber auch noch so sehr durch anderweitige nicht in ihrer Willkür liegende Umstände veranlasst sein, der Regierung nur unter denselben Bedingungen zustehen, unter denen sie einseitig in das Gesetzgebungsgebiet eingreifen darf, also nur in dringenden Fällen und zur Sicherheit des Staats. Jede andere Abweichung wäre unstatthaft und könnte auch durch nachträgliche Zustimmung der Stände so wenig den Charakter der Gesetzwidrigkeit verlieren, als diess bei den eigentlichen Gesetzen der Fall ist. In dieser Be-

ziehung hat sich wirklich der Unterschied zwischen Finanzgesetz und eigentlichem Gesetz stark geltend gemacht; in dieser Beziehung deducirt man gern aus der materiellen Natur des Etatsgeschäfts, die Consequenzen der Gesetzesform bei Seite lassend. So soll nach Mohl (Württ. Staats-Recht I. Bd. S. 228) die Regierung das Recht haben, den Einzug einer verwilligten Einnahmequelle, welche sie missen zu können glaubt, bis zu einstiger Vereinbarung mit den Ständen zu suspendiren; ferner vorbehältlich der Verantwortlichkeit des betreffenden Ministers gegen die Stände unvorhergesehene und doch unvermeidliche Ausgaben zu machen, verwilligte Ausgaben zu überschreiten oder auch ganz oder theilweise zu unterlassen. Im Uebrigen soll aber das Finanz-Gesetz wirklich ein Gesetz, eine Abweichung von demselben Gesetzesübertretung, insbesondere Erhebung einer (nach Art und Grösse) nicht verwilligten Steuer verboten sein. Diese Sätze ergeben sich aber, soweit sie wahr sind, aus der Natur des Etats im Gegensatz gegen die Natur des Gesetzes, enthalten dagegen bedenkliche Inconsequenzen auf dem Standpunkt der Auffassung des Etats als Gesetzes.

Es ist übrigens ein Zeichen des Gefühls der Unsicherheit und der Mangelhaftigkeit der herrschenden Auschauung, dass nicht einmal eine Uebereinstimmung in Beziehung auf den wesentlichen Inhalt und Umfang des Finanzgesetzes besteht. Darüber sind Alle einig, dass die Steuerverwilligung, die Verwilligung der Steuersumme und die Festsetzung der Steuergattungen dem Finanzgesetz angehören; ob aber auch der ganze Etat der Einnahmen und Ausgaben, das wird verschieden angesehen. Der einen wie der andern Auffassung sieht man die Ahnung ihrer Schwäche an. Bildet die Steuerverwilligung allein den Gegenstand des Finanzgesetzes, so zeigt sich darin die Erkenntniss, wie sehr der Inhalt des Etats seinem grössten Theile nach der Einschnürung in die Form des Gesetzes widerstrebt; gibt man aber dem Finanzgesetz den ganzen Etat zum Inhalt, so liegt dem das nicht minder richtige Gefühl der Untrennbarkeit der verschiedenen Theile in dem früher angegebenen Sinne zu Grund. Aber auch, wo man die Steuerverwilligung allein in das Finanzgesetz aufnimmt, will man damit keineswegs sagen, es sei nun

zwar die Regierung in der Erhebung der Steuer an das Finanzgesetz gebunden, in allem Uebrigen aber nur den materiellen Gesetzen guter Verwaltung unterworfen und das Recht der Stände auf die Controle beschränkt: auch hier wird vielmehr der Etat als formell verbindliche Norm angesehen und nur einzelne Ausnahmen werden, wie ausgeführt, mehr oder weniger vag bestimmt.

VI. Resultate.

Ehe ich auf das positive Recht der deutschen Verfassungen näher eingehe, will ich das Resultat der bisherigen Untersuchung kurz zusammenfassen.

Es gibt einen nothwendigen Inhalt der Gesetze, der nur in der Form des Gesetzes zur rechtlichen Geltung gelangen kann, und einen facultativen Inhalt, der dieser Form an und für sich nicht bedarf. Nur in der Form des Gesetzes können rechtliche Geltung in Anspruch nehmen alle den Inhalt des Rechtskreises einer Person und dessen Verhältniss zu den Rechtskreisen aller übrigen Personen betreffenden Bestimmungen. Was ausserhalb dieses Gebietes liegt, ist Sache der formell freien, materiell an die Grundsätze einer guten Verwaltung gebundenen Regierung. Diese Freiheit der Regierung kann nun aber wiederum durch Gesetze beschränkt werden, sei es dass eine bestimmte Handlung oder Handlungsweise, zu der sich die Regierung frei entschliessen, die sie mithin auch verwerfen konnte, ihr zur Pflicht gemacht oder verboten, oder nur unter gewissen Voraussetzungen, z. B. Zustimmung eines bestimmten Dritten gestattet wird.

An diesen Sätzen wird durch den Umstand, dass mit einer gewissen Handlung der Regierung unmittelbar oder mittelbar eine Einnahme oder Ausgabe verbunden ist, Nichts geändert, d. h. es kann eine solche Handlung (die auch in dem blossen Empfangen oder Geben bestehen kann) an und für sich in das Gebiet der Gesetzgebung fallen oder durch Gesetz geboten oder verboten oder sonst näher bestimmt sein, oder aber, wenn von alle dem Nichts stattfindet, steht sie zur freien Entschliessung der Regierung, die aber hiebei materiell an die Grundsätze einer guten Verwaltung gebunden ist. Der oberste Grundsatz der guten Verwaltung lässt sich mit der besonderen Beziehung auf die Finanzen des Staates

dahin fassen: es ist jede gesetzlich zulässige Einnahme zu machen und auf Erzielung einer jeden solchen Einnahme hinzuwirken, deren Entbehrung nach dem Stande des materiellen Bedürfnisses und aller Umstände und Verhältnisse von Volk und Staat, insbesondere der Steuerkraft des Volkes nicht von einem höher stehenden Interesse gefordert wird; es ist jede gesetzmässige Ausgabe zu machen, welche nach derselben Rücksicht in dem damit erreichten Zweck ein genügendes Aequivalent darbietet.

Diese Erwägung, welche jedem einzelnen Beschluss einer Handlung, die mittelbar oder unmittelbar eine Einnahme oder Ausgabe zur Folge hat, vorangehen muss, fordert eine Uebersicht über das Ganze der Einnahmen und eine regelmässige Wiederholung dieser Uebersicht in kurzen Perioden. Soll dieser Etat seinen Zweck erfüllen, so muss er so vollständig als möglich sein und der Wahrheit sich so sehr als möglich nähern; er muss ferner ernstlich gemeint sein und, soweit er auf der freien Thätigkeit der Regierung beruht, deren wohlüberlegte Entschliessung zum Voraus enthalten. Eine Unabänderlichkeit folgt daraus aber keineswegs, sie widerspricht sogar der Etatsnatur; ein grosser Theil ändert sich ohne alles persönliche Zuthun; damit aber ändern sich die maassgebenden Verhältnisse; ferner kann es auch bei der grössten Sorgfalt sein, dass nachträglich sich Einnahmen oder Ausgaben darbieten, die, wären sie schon zur Zeit der Entwerfung des Etats vorauszusehen gewesen, in denselben aufgenommen worden wären; endlich kann nachträgliche bessere Einsicht oder Aenderung in maassgebenden Umständen eine Abänderung erheischen.

Zu den Einnahmen des Staates gehören insbesondere auch die Steuern. Wie jede andere Einnahme, so muss auch die Steuereinnahme auf Gesetz beruhen und zwar das Recht zur Steuererhebung im Allgemeinen und die Grundsätze über die Austheilung. Ist ein solches Gesetz gegeben, dann ist die Anordnung einer gewissen Steuersumme für eine bestimmte Zeit ein Act der Vollziehung dieses Getzetzes; die Erwägung, ob für Anwendung eines Gesetzes eine Veranlassung gegeben sei, ist ohne Zweifel Sache des zur Anwendung der Gesetze überhaupt Berufenen, der Regierung. Als Einnahme hat die Steuereinnahme im Etat ihren Platz und steht, wie ausgeführt, in der engsten Wechselwirkung

zu allen übrigen Einnahmen und Ausgaben. Sie hat aber das Besondere, dass sie nur zur Supplirung der übrigen Einnahmen dient, dass also ihre Grösse gegeben ist durch die Summe der Ausgaben nach Abzug der übrigen Einnahmen. Daraus folgt, dass wenn einmal jene Summen festgesetzt sind, was aber mit steter Rücksicht auf die damit *implicite* festgesetzte Steuersumme zu geschehen hat, die Summe der Steuer sich von selbst ergibt, dass also die Verwaltung eben einfach die so gegebene Steuersumme anzuordnen und zu erheben hat. Wenn alle bisherigen Sätze, so lange nicht positiv etwas anderes festgesetzt wird, sich nach allgemeinen Grundsätzen ergeben, so folgt daraus noch nicht, dass sie nicht auch Aenderungen zulassen. In der That möchte die besondere Wichtigkeit des Gegenstandes zu Abweichungen von den allgemeinen Grundsätzen Veranlassung geben.

Während nemlich durch jedes andere Gesetz die Willkür der Regierung in mehr oder weniger enge Schranken gewiesen, der Spielraum der Vollziehung ein kleiner ist, verhält sich diess anders mit dem Gesetze, das die Steuerpflicht ausspricht. Dieses Gesetz spricht nemlich auf der einen Seite eine mit der Existenz des Staates gegebene, also nothwendige und bleibende Pflicht aus und kann deshalb selbst auch nicht blos auf bestimmte Zeit erlassen werden; auf der andern Seite ist es aber gerade deshalb unmöglich, in demselben mehr als die Steuerpflicht im Allgemeinen und die Grundsätze der Vertheilung der Steuer auszusprechen. So wäre denn nach den allgemeinen Grundsätzen die Regierung ermächtigt, über die Finanzen des Staats und die Steuerkraft des Volks in unbeschränktem Umfang zu verfügen, ein Recht, das den grössten und von den einschneidensten und dauernden Folgen begleiteten Missbrauch zuliesse und einzig in dem Controle- und Anklagerecht der Stände ein Gegengewicht fände. Ueberall hat man daher den Ständen eine ganz besondere Mitwirkung zur Festsetzung des Etats und der für eine bestimmte Periode zu erhebenden Steuer eingeräumt.

Analog dem Recht der Stände in Beziehung auf die Gesetzgebung hat man dieses Mitwirkungsrecht als ständisches Veto aufgefasst. Allein ein Veto erscheint nur zulässig, wo der durch die Vereinbarung zu regelnde Gegenstand dieser Regelung auch

entbehren kann; wo die Regelung positiv nothwendig ist, da genügt das Veto nun und nimmermehr; alle etwaigen materiellen Vorschriften über die Anwendung und Handhabung desselben nützen Nichts, so lange den zu ihrer Befolgung Aufgeforderten überlassen bleibt, zu entscheiden, ob ihre Voraussetzungen vorhanden seien oder nicht, so lange diese Voraussetzungen nicht unabhängig von jener Entscheidung an formelle Merkmale geknüpft sind. Ganz unzulässig erscheint daher ein Veto in Beziehung auf die Einnahmen (incl. Steuern) und Ausgaben im Ganzen; so gewiss mit der Existenz des Staates auch Ausgaben mannigfacher Art unvermeidlich sind, so gewiss ist auch der Bezug von Einnahmen, eventuell von Steuern eine nicht zu entfernende Nothwendigkeit. Aus diesem Grunde muss daher unter allen Umständen der Unterschied zwischen eigentlichem Gesetz und Finanzgesetz eingeräumt werden, dass das letztere nicht überhaupt oder wegen einzelner Punkte im Ganzen verworfen werden kann.

Ein allgemeines Ausgaben- und Steuerverweigerungsrecht ist ein Unding.

Vielleicht liesse sich aber in Beziehung auf die einzelnen Theile und Posten des Etats ein ständisches Veto rechtlich construiren?

Sind einmal die Ausgaben bestimmt, so ist ebendamit die Summe der zu erhebenden Einnahmen gegeben. Diese Einnahmen sind nun aber gar mancher Art; die Steuern setzen sich aus verschiedenen Steuergattungen zusammen und die übrigen Einnahmen entspringen gleichfalls verschiedenen Quellen. Alle zusammen müssen die erforderliche bestimmte Summe betragen; der Beitrag im Einzelnen ist theils ein aus den thatsächlichen Verhältnissen sich ergebender, theils ein formell festzusetzender. Hätten aber die Stände ein Recht des Veto in Beziehung auf den Ertrag der einzelnen Einnahmequelle, so hätten sie damit auch ein Veto in Beziehung auf die ganze Einnahme, hätten sie ein Veto in Beziehung auf die einzelne Steuergattung, so hätten sie damit ein allgemeines Steuerverweigerungsrecht! Nur ein einziger Ausweg wäre zu denken, wie ihnen das Veto erhalten bleiben könnte: dass man nemlich mit dem Veto die Pflicht verbände, die einzelnen Einnahmequellen und ihren Beitrag festzusetzen und zwar unbedingt und mit Ausschliessung jeden Veto's der Regierung.

Der eine oder der andere Factor muss dieses Recht der Entscheidung mit Ausschluss des Vetos des andern haben; ein beiderseitiges Veto ist prinzipiell unmöglich; eine Vereinbarung unter dieser Voraussetzung rechtlich immer nur zufällig.

Eher scheint für die Ausgaben ein ständisches Veto zulässig zu sein. Denn unter ihnen mögen immerhin sich solche befinden, welche besser unterlassen werden; und auch bei solchen, welche an sich ganz zweckmässig und nach dem materiellen Grundsatze der guten Verwaltung geboten sind, lässt sich ein Veto der Stände rechtlich ebensowohl denken, als bei den Gesetzen, bei denen es gleichfalls ohne alle Rücksicht auf den materiellen Inhalt besteht. Sieht man von den wenigen Ausgaben ab, die unmittelbar auf Gesetz beruhen, so wären alle übrigen von der Zustimmung der Stände abhängig, und weil sie dieses Veto an jeden einzelnen Punkt, der eine Ausgabe mitbewirkt, müssten anlehnen können, so läge darin für die Stände die Möglichkeit, so ziemlich die ganze Staatsverwaltung an sich zu ziehen. Ja selbst diejenigen Ausgaben, die zur Vollziehung der Gesetze oder Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen erforderlich sind oder die aus materiellen Gründen, als die Fortdauer des Staates bedingend, absolut nothwendig sind, hätten die Stände zu verweigern das Recht, soweit nicht die Gesetze jede Wahl unter verschiedenen Mitteln zu ihrer Vollziehung ausschliessen. Man hat darum auch ein solches unbedingtes Veto in Beziehung auf die Ausgaben den Ständen nirgends zuerkannt. Dagegen war man bemüht die Grenze zu finden zwischen den Ausgaben, welche die Regierung selbst gegen den Willen der Stände soll machen dürfen, und solchen, bei denen den Ständen ein volles Veto zukomme. Man hat diese Grenzen in dem Begriff der Nothwendigkeit der Ausgabe gefunden und zwar der durch die Gesetze oder die Existenz des Staates bestimmten absoluten Nothwendigkeit. Weil man aber formelle Kriterien dieser Nothwendigkeit nicht aufzustellen vermochte (wo nicht ein Gesetz in vollkommen bestimmter Weise die Ausgabe zur Folge hat), so liegt nun in jedem einzelnen Fall einer Meinungsverschiedenheit über die Nothwendigkeit einer Ausgabe ein, wie es scheint, unlösbarer Streit vor. Aber selbst da, wo die Stände die Nothwendigkeit eines bestimmten Zweckes zugeben,

liegt in ihrem Veto in Beziehung auf das Mittel zur Erreichung dieses Zwecks der Weg, die Regierung ihres Veto's zu berauben oder die Erreichung dieses als nothwendig erkannten Zweckes indirect nun doch wieder zu verhindern. Sieht man sich überhaupt einmal genöthigt, das Veto nicht unbedingt zuzulassen, sondern nach materiellen Merkmalen zu beschränken, so ist nicht einzusehen, warum das materielle Merkmal der absoluten Nothwendigkeit gewählt wird und nicht das der oben bezeichneten relativen Nothwendigkeit.

Sowohl bei den Einnahmen als bei den Ausgaben führt also ein beiderseitiges Veto von Regierung und Ständen nach Analogie des Gesetzesvetos zu juristischen Unlösbarkeiten. Sollen dieselben entfernt werden — und diess ist eine nicht abzuweisende Forderung —, so muss entweder dem einen oder dem andern Factor die definitive Entscheidung zugestanden werden, entweder den Ständen, die damit zu einem Verwaltungsorgane würden, oder der Regierung, wodurch das Recht der Stände auf die Controle reducirt wird: oder es muss ein andererer Weg gefunden werden, um einerseits dem Recht der Regierung auf ihre maassgebende Stellung im Staat und auf die Verwaltung, andrerseits dem vollkommen begründeten Recht des Volks auf wirksame Garantien einer guten Verwaltung gerecht zu werden. Es liegt nahe, ein solches drittes Auskunftsmittel in einer höhern, über Ständen und Regierung stehenden, zur Entscheidung in den Fällen, wo sich die beiden nicht zu vereinigen vermögen, berufenen Instanz zu finden. Ich habe hier nicht von der politischen Möglichkeit oder Unmöglichkeit einer solchen Instanz zu reden; eine juristische Lösung wäre mit ihrer Constituirung allerdings gegeben; nur darf man nicht vergessen, dass ein solches »Gericht« kein Gericht im eigentlichen Sinne ist; es handelt sich nicht um Parteirechte; dieselbe Frage, die der Regierung und den Ständen, jedem für sich, vorlag, hat nun diese höhere Instanz gleichfalls zu untersuchen und zu entscheiden; sie ist nichts Anderes als eine Behörde, die in Beziehung auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates die entscheidende Stimme hat, deren Wille in dieser Beziehung als der Staatswille gilt. Ist eine solche Behörde überhaupt möglich, dann fällt auch jeder Grund weg, ein Gebiet abzugrenzen,

in welchem der eine oder andere Factor nach Willkür soll schalten und walten dürfen; hat diese Behörde das Recht und die Fähigkeit, zu entscheiden, was eine absolut nothwendige Ausgabe sei, so wird sie auch entscheiden können und dürfen, welche Ausgaben nach dem Stande aller Verhältnisse als zulässig und geboten erscheinen.

Schliesst hienach die Mitwirkung der Stände beim Etat kein unbedingtes Veto in sich, ist die Analogie der Gesetzgebung ausgeschlossen in Beziehung auf die Entstehung des Finanzgesetzes, so fragt sich noch, ob sie nicht vielleicht doch in Beziehung auf die Wirkung desselben stattfindet. Die periodische Feststellung des Etats macht es möglich, den Ständen in Beziehung auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates ein vorausgehendes Controlerecht zu gewähren; diess mindestens ist der Inhalt des ständischen Mitwirkungsrechts zur Festsetzung des Etats. Daraus folgt, dass jede Abänderung des Etats, soweit sie auf Anordnung der Regierung beruht, eine Verletzung des Rechts der Stände auf vorausgehende Controle enthält. Nun hat der Etat seiner eigenthümlichen Natur nach den Charakter der Abänderbarkeit und es ist geradezu widersinnig, die sklavische Einhaltung eines Etats zu verlangen. Man muss daher entweder die Stände permanent machen, um mit ihnen jederzeit die gebotenen Aenderungen berathen zu können oder, da sich wohl keine Unterscheidung nach formellen Merkmalen aufstellen lässt, der Loyalität der Regierung überlassen, bei bedeutenden Aenderungen die Stände zu berufen; nur in einer Beziehung muss man nach den positiven Gesetzen die Berufung der Stände unbedingt fordern, wenn nemlich eine Erhöhung der im Etat enthaltenen Steuersumme nöthig wird. Eben weil der Etat nur eine vorläufige Festsetzung der Einnahmen und Ausgaben des Staates ist, sich somit ändern kann und muss, wird durch das vorausgehende Controlerecht der Stände ein nachfolgendes nicht entbehrlich. Haben nun wirklich Aenderungen stattgefunden, so ist keineswegs desshalb schon ein Tadel der Stände begründet, ja es ist denkbar, dass gerade die Einhaltung des Etats Tadel verdient. Vielmehr ist die Stellung der Stände gegenüber der Regierung in Beziehung auf diese Aenderungen keine andere als

diejenige, welche ihnen in Beziehung auf die Entstehung des Etats zukommt.

Wie verhält sich nun das positive Recht der deutschen Staaten zu dieser Auffassung nach der Natur der Sache?

VII. Das positive deutsche Recht.

Prälaten, Ritterschaft und Städte — das waren bekanntlich in der Regel die Stände der deutschen Territorien. In ihrer eigenthümlichen Stellung zum Landesherrn war ein willkürliches Steuerverweigerungsrecht begründet.

Die sog. Landeshoheit entsprach keineswegs dem Staatsbegriffe. Die Art ihrer Entwicklung brachte es mit sich, dass diese drei Stände nicht in umfassender staatlicher Unterordnung dem Landesherrn unterworfen, sondern in bestimmten einzelnen Beziehungen rechtlich mit ihm verbunden waren. Im Uebrigen standen sie, geschützt durch das Reich, unabhängig in ihrem eigenen Kreise dem Landesherrn gegenüber.

Das konnte unmöglich für die Dauer genügen; es mochte angehen in einer Zeit, wo diese kleinen Kreise, wie eine Stadt, eine adelige Herrschaft, eine Prälatur, den wenigen und niedrigen Bedürfnissen entsprechen konnten, wo der Horizont der Lebenszwecke so enge war, dass der Einzelne die Ergänzung, die ihm zu deren Erreichung noth thut, in diesen Kreisen finden, ein Gesammtwille auf wenige Punkte beschränkt und Alles Uebrige der Freiheit der Einzelnen in ihrer freiwilligen Verbindung überlassen werden konnte.

Mit der Erweiterung des Gesichtskreises, mit jedem neu in's Bewusstsein tretenden Lebenszweck und Bedürfniss machte sich der Mangel eines eigentlichen Staates geltend. Während so der Inhalt eines Staates sich entwickelte und herausbildete, blieb die Form der Verbindung zwischen Landesherrn und Land die ursprüngliche, ungenügende. Es war naturgemäss der Landesherr der Hebel und das Organ jener Entwicklung; er, das Centrum dieser halbunabhängigen und halbisolirten Kreise, musste am ehesten die Zusammengehörigkeit, die Ergänzungsbedürftigkeit und -Fähigkeit, den Beruf zur Zusammenwirkung für allgemeine Zwecke empfinden und die Halbheit seiner Stellung musste in

ihm unfehlbar das Streben wecken, in seinem Territorium der volle Herr zu werden.

Dem stand nun aber das hergebrachte Rechtsverhältniss entgegen, das den Landesherrn nöthigte, im Wege des Vertrags und durch Anrufung des guten Willens seiner Stände ihre freie Hilfe, ihre freie Anerkennung oder Garantirung eines beabsichtigten Schrittes zu suchen.

In diesem eigenthümlichen Verhältniss war es insbesondere auch begründet, dass der Gegenstand der Unterhandlung zwischen Landesherrn und Ständen nicht sowohl die eigentlichen Gesetze waren, sondern die Lieferung von Geldmitteln, deren jener bedurfte.

In der Regel waren es Schulden der Landesfürsten, deren Bezahlung den Ständen angesonnen wurde; zahlten sie, so war das ein Geschenk, denn der Regent war ein für allemal schuldig, die Regierung auf eigene Kosten zu besorgen; weil die Stände das Ansinnen gerade so gut abweisen konnten, waren sie auch im Stande, es nur unter Bedingungen anzunehmen. Aber sehr bald stellte sich das Bedürfniss von Beiträgen des Landes an den Landesherrn als ein dauerndes dar. Wollte man auf die Regierung nicht verzichten, so musste man Steuern verwilligen; dennoch blieb man im Prinzip bei dem unbedingten Steuerverweigerungsrecht stehen, weil man wohl erkannte, welche Macht demselben innewohne; die Landesherrn beanspruchten jedoch das Recht, die zur Regierung nothwendigen Steuern von den Ständen verlangen zu dürfen, und die kaiserlichen Gerichte anerkannten diesen Anspruch.

Es klingt beinahe paradox, von einer demokratischen Ständeverfassung im alten Sinne zu reden, denn man ist gewohnt, das Wesen der alten ständischen Einrichtung in der Vertretung der Sonderinteressen einzelner gesellschaftlicher Kreise zu suchen. Indessen schliessen sich die Begriffe Demokratie und altständische Vertretung näher betrachtet keineswegs aus. Wo, wie z. B. in Württemberg, die Vertretung so ziemlich das ganze Volk umfasste, da konnte es nicht fehlen, dass, wenn allmälich eine richtigere Auffassung des Staates zur Geltung kam, die privatrechtliche Form des Rechtsverhältnisses zwischen Regent und Ständen nur noch

festgehalten wurde, um dem Volk in seinen Vertretern den grösstmöglichen Einfluss auf die Regierung zu verschaffen.

An dem Beispiele Altwürttembergs, dessen Verfassung eine hervorragende Stelle unter den altständischen einnimmt, zeigt sich, dass nicht gerade in der Vertretung der einzelnen Stände und ihrer besondern Rechte und Interessen das Wesen der ständischen Vertretung enthalten ist. Frühe schon bildeten hier in Folge des Austritts der Ritterschaft die Prälaten mit den Abgeordneten der Städte und Aemter die Stände; es waren also nicht bloss die Städte oder gar nur einzelne privilegirte Städte vertreten, sondern im Wesentlichen das ganze Land; auf der andern Seite hörten die Prälaten nach der Reformation allmälich auf, besondere und eigenthümliche Interessen zu haben; sie waren mehr schon Vertreter der Kirche, als Vertreter der besonderen Interessen ihres Standes.

Das Wesen der altständischen Vertretung liegt vielmehr in der dualistischen Auffassung des Verhältnisses zwischen Regent und Regierten. Beide stehen sich getrennt gegenüber, nicht weiter mit einander verbunden, als die besonderen einzelnen Rechtstitel mit sich bringen. Die Stelle der staatlichen Beherrschung vertritt der Vertrag mit dem Lande.

Diese Auffassung ist aber nicht sowohl mit dem democratischen Gedanken an und für sich, als mit dem Gedanken des Staates unvereinbar. Ja man wird sagen dürfen, dass es wenigstens in der Monarchie, bewusst oder unbewusst sogar in der Tendenz der democratischen Richtung liegt, der Regierung gegenüber eine selbstständige Organisation anzunehmen und den Dualismus, der einer niedrigeren Stufe des Staates angehörte, in die moderne Form hinüberzutragen.

Aus diesem Verhältniss zwischen dem democratischen Prinzip und der dualistischen Staatsauffassung erklären sich vielfach die merkwürdigen Vorgänge beim Uebergang in die neuen Verfassungen. Der moderne Staatsgedanke beherrscht schon die Geister; es kam nur darauf an, den beziehungsweise günstigen Umstand der Zertrümmerung und unwiderbringlichen Wegräumung des Alten zur Schaffung einer neuen dem neuen Gedanken entsprechenden Form zu benützen. Eine staatliche Form zu finden,

die ebensowohl dem Gedanken des einen und umfassenden, über allen Einzelnen stehenden, sie unbedingt beherrschenden Staates gerecht würde, als eine Garantie für die Handhabung der Staatsgewalt nur im Interesse und zum Wohle des ganzen Volks darböte, das war die Aufgabe. Weil man aber den zweiten materiellen Theil der Aufgabe einseitig in's Auge fasste, so brachte man es nur zu einer Halbheit. Man wusste wie die dualistische Einrichtung eine Handhabung in demokratischem Sinne zulasse und hielt sie fest. Dass diess richtig ist, dass das zähe Verharren bei den alten und offenbar veralteten Verfassungen nicht sowohl dem Prinzipe der Rechtscontinuität als dem demokratischen Prinzipe galt, zeigt der bekannte württembergische Verfassungsstreit: während man hier angeblich nur den formellen Rechtsstandpunkt, die Rechtscontinuität zu vertheidigen behauptete, widersetzte man sich mit Heftigkeit der klaren Consequenz dieses Prinzips, indem man dem Könige auch für die neuerworbenen Lande die altwürttembergische Verfassung aufdrängen wollte; während man zu jeder Aenderung gerne bereit war, die die Macht der Stände nicht minderte, während man insbesondere in Beziehung auf Wahl, Zusammensetzung und Verpflichtung der Stände dem modernen Vertretungsgedanken gerecht werden wollte, hielt man mit zäher Energie an allen den ständischen Rechten fest, die als politische Hebel sich verwenden lassen oder überhaupt eine Einwirkung auf die Verwaltung des Staats gestatten, unbekümmert, ob sie mit dem staatlichen Gedanken vereinbar oder nicht. So entstanden unsere Verfassungen; so haben wir nun Stände, die der Regierung gleichsam als natürliche Feinde gegenüberstehen, die als eine Organisation des Volks neben der Regierung dieser selbst ihre wohlberechtigte Stelle als Organs des Staates, und da dieser eben nur das organisirte Volk sein soll, des Volkes verkümmern.

Es hat nicht an Solchen gefehlt, die in dem dualistischen Constitutionalismus die Spitze aller politischen Weisheit, die feinste organische Verbindung aller Interessen gefunden haben. Ist aber das ein feiner Organismus, der die rechtliche Möglichkeit einer Selbstvernichtung in sich schliesst? Zwei Willen, deren Verhältniss zu einander durch ein wechselseitiges Veto bezeichnet ist, sind überhaupt nicht organisch verbunden, vielmehr ist das Veto gerade

das Zugeständniss der nichtgelungenen Verbindung, die Anerkennung des Vorhandenseins zweier einander fremder nur äusserlich und thatsächlich zum Zusammenleben genöthigter Personen. Die grossen und prinzipiellen Streitfragen des innern Staatsrechts haben alle in diesem Dualismus ihren Sitz und werden, so lange dieser dauert, vergebens eine Lösung erwarten, so die Frage über das Recht des Richters, die Gesetze und Verordnungen zu prüfen, über die Anwendung des Rechts der Regierung, in dringenden Fällen zur Sicherheit des Staats das Nöthige vorzukehren, und besonders auch über das ständische Steuerverwilligungsrecht. Schon dieses Wort und noch mehr das Wort „Selbstbesteuerungsrecht" bezeichnen diesen dem Staatsbegriff widerstrebenden Dualismus; die absolute Nothwendigkeit führt nun auf eine „Pflicht der Verwilligung", was eine *contradictio in adjecto* ist. Die ganze Anschauung ist falsch; wer Steuern zahlt, thut das nicht vermöge seines eigenen Dispositionsrechts, sondern vermöge des Dispositionsrechts des Staats über seine Glieder.

Es ist leichter kritisiren, als verbessern. Ich fühle diess vollkommen und will keine Vorschläge machen, sondern mit der Bemerkung mich begnügen, dass ich weder in der absoluten Monarchie noch in der Republik, aber auch nicht im dualisirenden Parlamentarismus die Lösung der Aufgabe finde.

Ich gehe zum positiven Recht der einzelnen deutschen Verfassungen über.

So ziemlich sämmtliche deutsche Verfassungen anerkennen ein Recht der Stände zur Steuerverwilligung und zu maassgebender Mitwirkung bei Feststellung des Etats. Damit ist denn von selbst die Nothwendigkeit gegeben, die in den formellen Consequenzen dieses Rechtes liegenden Gefahren zu beseitigen. Theils haben diess die Verfassungen selbst schon zu thun versucht, theils wurde es von der Theorie und Praxis nachgeholt.

Im Allgemeinen liegen solche durch die Natur der Sache abgedrungenen Abweichungen von der Consequenz der coordinierten Stellung der Stände gegenüber der Regierung schon in dem Recht der Regierung zur Auflösung der Kammern, in dem Recht zu provisorischen Verfügungen im Gebiet der Gesetzgebung und in dem Recht zur provisorischen Steuererhebung im Fall des

Nichtzustandekommens der Vereinbarung bei Ablauf der bisherigen Finanzperiode. Diese Rechte sind überall anerkannt und in den Verfassungen ausdrücklich ertheilt, enthalten aber einen reinen Abbruch von den Prinzipien des ständischen Vetos und des Steuerverweigerungsrechts und der darin ausgesprochenen coordinirten Stellung der Stände.

Wie es auf den ersten Blick scheint, geht keine Verfassung weiter in der Anerkennung der ständischen Selbstständigkeit im Finanzgebiet, als die preussische Verfassung v. 1850. Der einfache Grundsatz, den sie an die Spitze ihres Abschnittes von den Finanzen stellt, ist: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Staats, müssen für jedes Jahr im Voraus veranschlagt und auf den Staatshaushalts-Etat gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt." Daraus folgt nun mit Nothwendigkeit 1) dass die Stände im Einzelnen und im Ganzen den Etat verwerfen können und zwar rechtlich betrachtet nach freier Willkür, wie jedes andere Gesetz; 2) dass die Regierung keine Ausgabe und keine Einnahme machen kann ohne die Genehmigung der Stände; 3) dass der Etat ohne Rücksicht auf die Zweckmässigkeit einzig wegen seiner formellen Gesetzeskraft von der Regierung in jeder Beziehung einzuhalten ist. Von Z. 2 macht jedoch die Verfassung selbst eine Ausnahme (Art. 109), indem sie die Forterhebung der bestehenden gesetzlichen Steuern bis zu deren Aufhebung durch ein neues Gesetz (wozu also Zustimmung der Regierung nöthig ist) anordnet; dadurch wird jedoch an den übrigen Sätzen Nichts geändert. So fasst es wenigstens auch v. Rönne in seinem preuss. Staatsrecht auf; die Regierung hat nach seiner Ansicht zwar das Recht, die bestehenden Steuern zu erheben, sie hat aber nicht das Recht, dieselben für nichtverwilligte Ausgaben zu verwenden. Aber auch von dem Grundsatz Z. 3 muss die Verf.-Urk. (Art. 104) Ausnahmen anerkennen; nun ordnet sie wenigstens die Nothwenigkeit nachträglicher Genehmigung der Etatsüberschreitungen an. Schlimmer ist es, dass (offenbar und nach der Versicherung v. Rönne's) die Feststellung des Etats vor Beginn der Finanzperiode gar nicht möglich ist, dass also eine regelmässige, alljährlich sich wiederholende Verfassungs-Verletzung eintreten muss, dass gerade in Preussen,

wo die Rechte der Stände am weitesten zu gehen schienen, regelmässig in einer der Prüfung der Stände nicht vorher schon unterworfenen Weise gewirthschaftet wird. Nun versuche man doch, das Gesetz hier anzuwenden! Verlange man, dass vom Anfang des Finanzjahrs bis zur Emanirung des Finanzgesetzes keine Ausgabe, keine Einnahme gemacht werden dürfe! Niemand wird es versuchen wollen. Aber die Nothwendigkeit der Gesetzes-Verletzung ist die Strafe einer unnatürlichen Gesetzgebung. Wie sind nun weiter die sich ergebenden Etatsüberschreitungen und wie die provisorischen Ausgaben zu beurtheilen? Man sollte meinen, dass die Stände hier gleichfalls ihre formell freie Stellung haben. Allein v. Rönne sieht sich (mit vollem Recht) genöthigt, das Versagungsrecht der Stände an die Bedingung zu knüpfen, dass sie „nicht anerkennen können, dass die Mehrausgaben zur Führung einer verfassungsmässigen Regierung erforderlich gewesen seien; wenn sie die Nothwendigkeit anerkennen, dürfen sie nicht versagen.“ Dies ist nun aber dem Prinzip der Verfassung durchaus zuwider; haben die Stände dem Etat gegenüber dieselbe formelle Stellung, wie in der Gesetzgebung, so gilt ihr Veto *eo ipso* und ohne alle Rücksicht auf die Motive oder die materielle Zweckmässigkeit. Und wie, wenn die Stände eine wirklich vorhandene Nothwendigkeit nicht als solche anerkennen! Hier scheint v. Rönne allerdings anzunehmen, dass die Ansicht der Stände entscheidend sei. „Der Umstand, sagt er, dass es an rechtlich zureichenden Mitteln fehlt, durch welche die Kammern im Stande sind, der versagten Genehmigung wider die festgehaltene Ansicht der Regierung, dass die Ausgabe nothwendig gewesen, auch eine materielle Wirksamkeit zu verschaffen, kann im Prinzip Nichts ändern, sondern zeigt nur die Nothwendigkeit der Ergänzung der allerdings vorhandenen Lücke.“ Endlich ist folgender Umstand zu bemerken. v. Rönne zieht, wie mir scheint mit vollem Recht, die Consequenz, dass jede Ausgabe ihre Legitimation einzig und allein aus dem Finanzgesetz herleite. Daraus folgt, dass jedes Gesetz, sofern es Ausgaben zur Folge hat, alle Jahre ausser Wirksamkeit gesetzt werden kann, dass also die ganze Gesetzgebung nur je auf ein Jahr gegeben ist; da nun auch (aus dem unbedingten Veto sich nach der früheren Aus-

führung von selbst ergebend) die ganze Verwaltung offen für die Einwirkung der Stände daliegt, so erscheint das ganze Leben des preussischen Staats als Jahr um Jahr von dem guten Willen der Stände sein Leben fristend und mit Ablauf des Etatsjahrs in Frage gestellt. Also Stände, mächtiger als irgend wo — *de jure* und doch „ohne die zureichenden Mittel, ihrer Ansicht eine materielle Wirksamkeit zu verschaffen!"

Während in Preussen sämmtliche bestehenden Steuern der periodischen Verwilligung entzogen sind, gilt diess in Baiern (Verf.-Urk. v. 1818) nur von den indirecten Abgaben, die directen werden periodisch verwilligt. Von einer Feststellung des Etats durch Gesetz ist in Baiern keine Rede, vielmehr sind die Bemühungen, die Consequenz des Gesetzgebungs-Vetos abzubrechen, deutlich sichtbar. Noch mehr hat sich dieses Bedürfniss in dem sog. Verfassungsverständniss (nach dem Landtagsabschiede von 1843) geltend gemacht. Hier werden durch Interpretation der Verf.-Urk. folgende Sätze gefunden:

1) nur solche Ausgaben ist die Regierung zu machen berechtigt, welche durch das Budget festgestellt sind (nemlich alle zur Zeit der Verwilligung vorherzusehenden Ausgaben, sowohl die ordentlichen beständigen, als die ausserordentlichen, welche durch den Reservefonds ihre Deckung erhalten) oder ausserordentlicher und unvorhersehbarer Weise im Lauf der Finanzperiode sich ergeben;

2) Ausgaben, welche die Erreichung des Staatszwecks gebietet resp. welche das wahre Landeswohl fordert, können nicht verweigert werden; sie sind, wenn vorhersehbar, in das Budget aufzunehmen, wenn unvorhergesehen sich ergebend, nachträglich nicht zu beanstanden;

3) die Stände haben jene Steuern zu verwilligen, die nach ihrer Ueberzeugung erforderlich sind, um die Differenz zwischen budgetisirten Ausgaben und den von der Verwilligung unabhängigen Deckungsmitteln auszugleichen;

4) sind nun aber Regierung und Stände in Bz. auf Natur und Grösse der Ausgaben oder der von der Verwilligung unabhängigen Deckungsmittel oder in beiden Beziehungen verschiedener Ansicht, so verwilligen die Stände nur die nach ihrer Ansicht nöthigen ergänzenden Steuern; die Regierung darf nicht mehr

als diese erheben; dagegen steht ihr nun das Ermessen zu, welche Ausgaben die dringendsten seien und diese deckt sie vor den andern, soweit die Mittel nach Abzug der allen andern vorgehenden auf gesetzlicher oder rechtlicher Verpflichtung beruhenden Ausgaben reichen;

5) die Stände haben das Recht, zu prüfen, ob die Staatseinnahmen vollständig und streng gesetzmässig verwirklicht, ob die budgetmässigen Ausgaben vollständig, entsprechend bestritten und nicht überschritten wurden, ob nur die budgetmässigen und von den nicht budgetmässigen nur unvorhergesehene Ausgaben gemacht wurden; ist hiegegen gefehlt worden, so haben die Stände mit allen Gegenmitteln entgegenzutreten, wozu ihre verfassungsmässigen Willigungs-, Antrag-, Beschwerde- und Anklagerechte sie ermächtigen.

So wenigstens habe ich den Sinn des sog. Verfassungsverständnisses aufgefasst.

Ist es nun aber unter keinen Umständen gestattet, andere als die von den Ständen verwilligten Ergänzungssteuern zu erheben, so ist damit das Recht der Regierung, die zur Bestreitung des wirklichen Staatsbedürfnisses erforderlichen Mittel zu verlangen, rein illusorisch; man steht hier in der That rechtlich noch ganz auf dem alten Standpunkt: die Regierung mag zusehen, wie sie mit den ihr zustehenden Mitteln reicht; die Stände halten sich nur an ihre eigene Ansicht und verweigern die Ergänzungssteuern nach freiem Belieben; dass ihnen die materielle Pflicht gegeben ist, das Nöthige zu verwilligen, ändert an der Sache Nichts; dass ihr Beschluss in Beziehung auf die Steuer aus ihren Beschlüssen in Beziehung auf den Etat resultiren muss, ebenfalls nicht; denn wenn es ihnen auch geboten ist, ihre Verweigerung zu motiviren, so muss doch ihr Beschluss gelten ohne Rücksicht auf die Richtigkeit ihrer Motive.

Auch Pözl (bair. Verfassungsrecht) kommt über dieses Resultat nicht hinaus. Er unterscheidet nützliche und nothwendige Ausgaben; von den ersteren sagt er, dass sie nur mit ständischer Bewilligung gemacht werden dürfen. Nun sollte man glauben, daraus folge, dass die nothwendigen die Regierung unter allen Umständen, auch gegen den Willen der Stände, zu machen be-

fugt sei. Dieses Recht der Regierung hätte aber nur dann einen Sinn, wenn ihr selbst das Urtheil über die Nothwendigkeit zustände; allein nach Pözl haben die Stände über die Nothwendigkeit zu entscheiden. Ihre Pflicht ist also nur die, eine von ihnen selbst als nothwendig erklärte Ausgabe nicht zu verweigern. Wozu nun aber den materiellen Unterschied von nützlichen und nothwendigen Ausgaben, wenn die Thatsache der ständischen Verwilligung oder Verweigerung entscheidet? Ebenso soll die Regierung an den ständischen Anschlag der Einnahmen gebunden sein; dagegen müssen von den Ständen die zur Deckung der Differenz der anerkannten Einnahmen und Ausgaben nothwendigen Steuern verwilligt werden d. h. die Stände müssen thun, was sie thun wollen!

Die bairische Verf.-Urk. hat fast mit allen übrigen Verfassungen das ausdrückliche Verbot gemein, die Steuer-Verwilligung an fremdartige Bedingungen zu knüpfen. Ohne näher auf diese Bestimmung einzugehen, möchte ich doch auf den Zusammenhang derselben mit der unklaren Auffassung der Stellung der Stände aufmerksam machen. Geht man nemlich von einem unbedingten Veto der Stände in Beziehung auf das Finanzgesetz aus, so ist ein solches Verbot unnatürlich und der Umgehung gewiss; denn wer unbedingt verweigern darf, wessen Nein gelten muss, weil es da ist und ohne alle Rücksicht auf die Gründe, der kann vernünftigerweise nicht gehindert werden, irgend welche beliebige Bedingungen an sein Ja zu knüpfen.

In der sächsichen Verfassung von 1831 begegnen wir der seltenen Anordnung einer Behörde zu authentischer Interpretation einzelner Punkte der Verf.-Urk., über deren Sinn Stände und Regierung sich nicht zu einigen vermögen. Ich will dahin gestellt sein lassen, ob dieser Behörde auch die Entscheidung über das Budget und die Steuerverwilligung zukommt.

Ohne Zweifel wird diese sächsische Einrichtung an Lebenskraft die anderen ähnlichen nicht übertreffen. Es wird sich kaum eine solche Einrichtung denken lassen, von der nicht wahr wäre, was Murhard (die kurhessische Verf.-Urk.) über die einschlägige Bestimmung der kurhessischen Verfassung sagt: es entscheide hier eigentlich bloss der Zufall zu Gunsten der einen oder andern

Parthei und somit zugleich über Werth und Sinn der Verfassung — „wer könnte das für politische Weisheit halten!"

Aber angenommen, man hätte hier ein lebenskräftiges Institut, so wäre zwar damit dem juristischen Bedürfniss genügt, zugleich aber die ganz falsche Stellung von Regierung und Ständen d. h. von Volk und Regierung, als zwei Partheien, als zwei getrennten Subjecten, die thathsächlich auf denselben Boden gestellt sind und nun zusehen müssen, wie sie mit einander auskommen, aufs Schärfste ausgedrückt. Der Kampf mit diesem Dualismus geht durch alle Bestimmungen hindurch, ohne dass man desselben Herr würde. Keine directe oder indirecte Abgabe soll ohne ständische Bewilligung verändert oder ausgeschrieben oder erhoben werden. Die Stände haben die Verpflichtung für Aufbringung des Staatsbedarfs durch Aussetzung der hierzu erforderlichen Deckungsmittel zu sorgen. Sie haben dagegen die Befugniss, hiebei die Nothwendigkeit, Zweckmässigkeit und Höhe der Ansätze zu prüfen und deshalb Erinnerungen zu machen, auch sich sowohl wegen Annahme der angesetzten Summe, als über die Art der Deckung, die Grundsätze und Verhältnisse, nach welchen die Abgaben und Leistungen auf Personen und Gegenstände zu legen und zu vertheilen sind, so wie über die Dauer und Erhebungsweise zu entschliessen. Die Stände haben über den Bedarf ihre Erklärung an den König gelangen zu lassen. Tragen sie auf Verminderung der verlangten Summen an, so muss dies unter bestimmter und ausführlicher Nachweisung der Gründe geschehen, sowie der Gegenstände, bei welchen, und der Art und Weise, wie ohne Hintansetzung des Staatszwecks Ersparnisse gemacht werden können. Die Anträge und Gründe der Stände werden auf das reiflichste erwogen und möglichst berücksichtigt; so weit sie nicht angenommen werden und eine Vereinbarung nicht zu Stande kommt, kann der König die Steuern noch ein Jahr lang erheben.

Die Stände haben also über die Steuersumme sich zu e n t s c h l i e s s e n, über die Ausgaben sich zu e r k l ä r e n und Anträge zu stellen; die Regierung wird die ständischen Anträge m ö g l i c h s t berücksichtigen; vereinigen sich Stände und Regierung nicht, so darf die letztere n o c h e i n J a h r lang die

Steuern erheben. Es ist kaum möglich, die Fragen, um die es sich handelt, diplomatischer zu umgehen. Haben die Stände wirklich das Recht, definitiv und in maassgebender Weise sich über die Steuern zu entschliessen, so muss der Widerspruch der Regierung verstummen und es kann von einer Forterhebung der Steuern keine Rede sein. Hat die Regierung das Recht der letzten Entscheidung über die Ausgaben, so ist damit das Steuerverweigerungsrecht der Stände unvereinbar und die Gestattung des Jahres überflüssig. Und wenn nun dieses Jahr abgelaufen ist, und eine Vereinigung abermals nicht gelingt, wie dann? Hört dann der Staat auf oder muss die Regierung nachgeben oder läuft nun wieder ein weiteres Jahr und so fort? Darüber erhält man keine Antwort, und es wäre schwer, zu entscheiden. Hören wir, wie Bülau (Verfassung des Königreichs Sachsen S. 213) sich darüber vernehmen lässt: „die Verfassung gibt uns für diesen Fall keinen directen Aufschluss. Auch dürfte wohl in der Regel Nachgiebigkeit von beiden Seiten ... die Lösung bieten. Doch lässt sich ... erkennen, dass rücksichtlich des Ausgabebudgets ein Zwiespalt wenigstens nicht in Beziehung auf die Hauptbestandtheile sich ereignen kann. Was wesentlich nothwendig ist, muss bewilligt werden und nur in Beziehung auf Nützlichkeitsfragen wird die Regierung im äussersten Fall den beharrlich verweigernden Ständen nachgeben müssen. Freieres Spiel dürften die letzteren bei dem Einnahmeetat haben. Denn sie sind hier nur verpflichtet, die Deckungsmittel des Staatsbedarfs zu schaffen, nicht aber verbunden, gerade den von der Regierung beliebten Modus zu adoptiren. Die Regierung kann mit strengem Recht nur verlangen, dass ihr die Mittel gewährt werden, die sie braucht. Freilich hat die Regierung ein Widerspruchsrecht gegen den Vorschlag eines Steuersystems, das sie für verderblich hält. Aber im äussersten Fall mag sie sich bescheiden, dass die Stände von dessen Wirkung zunächst betroffen werden, dass die Erfahrung die beste Richterin ist und dass der nächste Landtag die Erfahrung benützen kann. Sie hat unter zwei Uebeln das kleinere zu wählen.“ Ich will auf das Letztere, auf den, wie aus der früheren Darstellung hervorgeht, grundfalschen Satz, dass die Regierung nach strengem Recht nur verlangen könne, dass

ihr die Mittel gewährt werden, die sie braucht, nicht weiter eingehen.

Aber fast naiv ist es, wenn Bülau wenigstens in Beziehung auf den Hauptbestandtheil des Ausgabenetats jeden Zwiespalt dadurch für abgeschnitten hält, dass den Ständen die Pflicht ertheilt ist, das Nothwendige zu verwilligen. Ich will nicht wieder und wieder ausführen, wie wenig damit für eine rechtliche Entscheidung gethan ist. Uebrigens gibt Bülau selbst ein gar nicht besser zu construirendes Zeugniss der Mangelhaftigkeit solcher Bestimmungen. Er sagt auf S. 210: „Was nachweisbar als Staatsbedarf dasteht, was durch die Verfassung selbst, durch die Bundeszwecke, durch Verträge, durch den allgemeinen Staatszweck gefordert wird, das müssen die Stände anerkennen," und fügt dem Wort „Verfassung" als Beispiel den Reservefonds bei. Die Stände dürfen also nach der Ansicht Bülaus den Reservefonds, weil er durch die Verfassung selbst angeordnet ist, nicht verweigern; diese Ausgabe gehört somit zu denjenigen, über welche ein Zwiespalt sich nicht ereignen kann. Auf S. 217 spricht er nun weiter von der verfassungsmässigen Nothwendigkeit der Aufnahme eines Reservefonds in das Budget, und hierzu sagt er in der Anmerkung: „Mit letzterer Verfügung dürfte wenig gewonnen sein, da die Höhe des Reservefonds nicht bestimmt ist." Diess ist freilich wahr, aber es dürfte überhaupt wenig gewonnen sein mit dem Satz, dass die nothwendigen Abgaben verwilligt werden müssen.

Nachzutragen ist noch, dass nach einem Gesetz vom 5. Mai 1851 Abgaben, über welche Zoll- etc. -Verträge mit ständischer Genehmigung abgeschlossen wurden, der periodischen Steuerverwilligung nicht unterliegen.

In Hannover ist an die Stelle des sechsten Kapitels der Verf.-Urk, von 1840 „Von den Finanzen" zunächst das Gesetz vom 5. Sep. 1848. § 78—100, nun aber das Gesetz vom 24. März 1857 getreten. Die Bewilligung des Budgets erfolgt nach diesem Gesetz durch König und Stände gemeinsam. Gelingt eine Vereinigung nicht, so hat die Regierung des Recht der Auflösung. Wenn aber wegen Auflösung der Stände ein Budget vor Beendigung der Etatsperiode nicht zu Stande kommt, so darf die Re-

gierung die Steuern ein Jahr lang forterheben und zur Erfüllung der Bundespflichten und für die verfassungsmässigen Bedürfnisse der Regierung und des Landes verwenden; erfolgt nun auch bei dem nach der Auflösung einzuberufenden ordentlichen Landtag die Vereinigung über das Budget der ganzen Periode nicht, so ist ein ausserordentlicher Landtag wenigstens sechs Wochen vor Ablauf des ersten Steuerrechnungsjahrs zu versammeln, der die Aufgabe hat, das Budget für das zweite Jahr zu bewilligen; erfolgt auch jetzt keine Bewilligung, „so findet vorstehende Bestimmung auch ferner Anwendung" d. h. doch wohl, die Forterhebung und Verwendung der Steuern sei auf die gleiche Weise auch im zweiten Jahr der Etatsperiode gestattet. In diesen gesetzlichen Bestimmungen ist also anerkannt, dass die Thätigkeit von Regierung und Ständen eine wesentlich positive, auf eine Vereinigung gerichtete sein muss; es liegt die richtige Anschauung zu Grunde, dass bei der Feststellung des Budgets weder das Veto noch die entscheidende Stimme der Stände der rechte Weg sein kann. Nun kann freilich auch die Forderung gemeinsamer Bewilligung dem juristischen Bedürfniss nicht genügen, weil eine Vereinigung sich nicht gebieten lässt, eine rechtlich nothwendige Vereinigung keine Vereinigung mehr ist. Aber es ist nun doch der Weg angegeben, wie die Existenz des Staats vor den rechtlichen Consequenzen des Dualismus gerettet werden kann; und indem dieses Mittel nur als Nothmittel und Provisorium dargeboten wird, bleibt die coordinirte Stellung der Stände so weit möglich gewahrt. Das Hannoverische Gesetz enthält also etwas richtiges Negatives; dagegen ist es positiv in dem Dualismus stecken geblieben, hat aber einen Versuch gemacht, vom Standpunkte dieses Dualismus aus der rechtlichen Forderung des Staats auf Fortdauer seiner Existenz gerecht zu werden.

Eine Bestimmung des Ges. v. 1857 ist noch besonders zu bemerken; es ist nemlich festgesetzt, dass die Verwendung und Vertheilung der für eine Ausgaben-Position im Ganzen festgestellten Summe der Regierung überlassen ist. Aehnliche, noch weitergehende Bestimmungen finden sich in andern Verfassungen. So verfügt die Sachsen-Meiningen'sche Verfassung von 1829, dass die Verwilligungen der Stände nicht einzelnen Personen und Stellen ge-

geben werden, sondern jedem Zweig der Staats-Verwaltung und darunter begriffenen Anstalt im Ganzen, so dass der Regierung überlassen bleibe, die verwilligten Summen etatsmässig zu verwenden. In der Schwarzburg-Rudolstädter Verfassung von 1854 wird die Regierung für Ueberschreitung des Gesammt-Ausgaben-Etats verantworlich gemacht. Gibt man den Ständen prinzipal ein Ausgabenverwilligungsrecht, oder überhaupt ein Mitwirkungsrecht zur Feststellung der Ausgaben, so ist damit auch die Spezialität des Ausgaben-Etats ausgesprochen in dem doppelten Sinn, dass die Stände nicht gehindert sein können, in das speziellste Detail einzugehen und dass der Etat in derselben Spezialität, in der er festgesetzt ist, eingehalten werden muss. Gibt man den Ständen gar kein directes Ausgabenverwilligungsrecht, sondern ein Steuerverwilligungsrecht, so kommt es auf die Anschauung an, die man mit diesem Rechte verbindet. Ist es ein unbedingtes Recht, die Steuern festzusetzen, d. h. gilt der Beschluss der Stände *qua talis* und ohne Rücksicht auf die Motive, so liegt in der Consequenz dieses Rechts keine andere Beschränkung der Regierung als die, mit der verwilligten Steuersumme auszukommen; über die Art der Verwendung durch die Regierung folgt aus diesem Rechte gar Nichts; die Forderung specieller Einhaltung des Etats oder auch nur nach Rubriken oder nach Departements muss anders begründet werden; selbst der Umstand, dass der Etat speziell berathen werden muss, ändert hieran Nichts; diese Vorschrift enthält nur die den Ständen aufgenöthigte Möglichkeit, von ihrem unbedingten Rechte den richtigen Gebrauch machen zu können. Wird aber das ständische Steuerverwilligungsrecht nicht als unbedingtes aufgefasst, ist die Regierung an eine Verweigerung der nothwendigen Steuern gar nicht gebunden, so ergibt sich hieraus wieder die Spezialität des Etats; denn im Begriffe einer nothwendigen Steuer liegt die Beziehung auf die Ausgaben, für die sie dienen soll; ein solches Recht setzt die Ausscheidung der nothwendigen Ausgaben voraus und diess kann nur speziell geschehen.

Zu jenen Verfassungen, deren Bestimmungen über das Budget zu rechtlich unlösbaren Conflicten zwischen Regierung und Ständen führen können und schon geführt haben, gehört insbesondere

auch die württembergische v. 1819 (s. R. v. Mohl, Württ. Staatsrecht, Pfizer, das Steuerverwilligungsrecht). Es sind vier Sätze derselben, die hieher gehören: 1) soweit der Ertrag des Kammerguts nicht zureicht, wird der Staatsbedarf durch Steuern bestritten; 2) ohne Verwilligung der Stände kann weder in Kriegs- noch in Friedenszeiten eine directe oder indirecte Steuer ausgeschrieben und erhoben werden; 3) dem Ansinnen einer Steuer-Verwilligung muss jedesmal eine genaue Nachweisung über die Nothwendigkeit oder Nützlichkeit der zu machenden Ausgaben, über die Verwendung der früheren Staatseinnahmen und über die Unzulänglichkeit der Kammereinkünfte vorangehen; 4) zu dem Ende hat der Finanzminister den Hauptetat den Ständen zur Prüfung vorzulegen.

Man hat mit einseitiger Betonung des Satzes unter Z. 2 ein unbedingtes Steuerverweigerungsrecht der Stände behauptet, d. h. die gleiche Stellung der Stände gegenüber der Steuerforderung wie gegenüber einem Gesetzesantrag. Man muss auch zugeben, dass die Verfassung diess in der unzweideutigsten Weise ausspricht. Auch möchte ich den hiegegen angezogenen § 124 der Verf.-Urk., der den Beruf der Stände im Allgemeinen ausdrückt und unter anderem ihnen die Aufgabe stellt, „die nach gewissenhafter Prüfung für nothwendig erkannten Steuern zu verwilligen", mit Pfizer nicht hoch anschlagen; selbst in einer Verfassung, die auf's Entschiedenste von einem unbedingten Steuerverweigerungsrecht ausgeht, könnte dieser Satz Platz finden; so ist es z. B. auch eine Pflicht der Regierung, nur nach gewissenhafter Erwägung der Umstände eine Auflösung erfolgen zu lassen; die rechtlichen Wirkungen aber schliessen sich lediglich an die Thatsache der Auflösung an und Niemand hätte das Recht, dieselben wegen nicht gehöriger Motivirung in Frage zu stellen. Dagegen wurde auch der Satz unter Nr. 1 als Nichts bedeutend zurückgewiesen; es wurde gesagt, dass derselbe nach den Regeln der Interpretation nur im Zusammenhang mit Nr. 2 aufzufassen und durch deren Inhalt zu beschränken sei. Es darf aber wohl gefragt werden, warum nach den Regeln der Auslegungskunst zwar der Satz 1 sich eine Beschränkung durch den Satz 2 gefallen lassen soll, nicht aber umgekehrt, was offenbar materiell viel

richtiger; denn der Satz 1 ist ein nothwendiger, mit der Existenz des Staats von selbst gegebener; der Satz 2 nur zu dessen Vollziehung bestimmt. Dass also den Württembergischen Ständen kein unbedingtes Veto in Beziehung auf das Steueransinnen zukommen soll, geht schon aus Z. 1 hervor; ebenso aber auch aus Z. 3, die gar keinen Sinn hätte, wenn darin nicht die Pflicht der Stände, die zur Bestreitung der nothwendigen oder nützlichen Ausgaben erforderlichen Steuern zu verwilligen, enthalten wäre. Allein wenn auch hier die Aufgabe der Stände materiell richtig aufgefasst ist, so ist damit für die wirkliche Anwendung doch gar Nichts gewonnen. Denn nun fragt es sich, welche Ausgaben sind nothwendig oder nützlich? Ein principales Ausgabenverwilligungsrecht kommt den Ständen nicht zu; die Z. 4 bezeichnet die Pflicht, den Ständen den Etat vorzulegen, ausdrücklich als durch das Steuerverwilligungsrecht veranlasst, und das Recht der Stände in Beziehung auf den Etat als ein Recht zur Prüfung. Soll aber die Ständeversammlung auch nur das Recht haben, die weder nothwendigen noch nützlichen Ausgaben aus der zur Findung der Steuersumme entworfenen Uebersicht zu streichen, so muss ihr zukommen, selbstständig ihr Urtheil hierüber zu bilden. Was soll nun Rechtens sein, wenn gerade über diese Eigenschaft einer Ausgabe Regierung und Stände sich nicht zu einigen vermögen? Diese Frage — und sie ist die einzige praktische — entbehrt durchaus einer rechtlichen Lösung. Wie oben schon angeführt worden ist, hat man nun unterschieden zwischen absolut nothwendigen und andern Ausgaben. Allein damit ist rechtlich Nichts gethan; denn entweder sind diese Ausgaben auch von den Ständen als absolut nothwendig anerkannt oder nicht; im letztern Fall ist man um keinen Schritt weiter gekommen und der Satz enthält eigentlich Nichts, als die der Politik angehörende Forderung, dass die Regierung im Zweifel mit möglichster Rücksicht auf die Wünsche der Stände verfahre; im erstern Falle aber wird nun die Steuer hiefür verwilligt werden, so dass der Streit nur für die übrigen Ausgaben fortdauert, hier aber in der geschilderten rechtlichen Unlösbarkeit; aber selbst in diesem Falle könnten die Stände dadurch, dass sie zwar ihre Bereitwilligkeit zur Verwilligung der Steuer erklärten, aber weder die von der Regierung vorgeschlagenen Steuer-

gattungen billigten noch selber andere vorschlügen, die Steuerverwilligung illusorisch machen; denn allerdings kann man darüber nicht im Zweifel sein, dass das ständische Steuerverwilligungsrecht sich nach der württembergischen Verfassung auf sämmtliche einzelne Steuergattungen bezieht, d. h. dass jede einzelne Steuerquelle nur für die Dauer einer Etatsperiode und bis zur nächsten Verwilligung eröffnet ist (Z. 2). Die ganze Unterscheidung von nothwendigen und nützlichen Ausgaben zur Gewinnung einer Verschiedenheit des Verhaltens der Stände ist in der Verfassungs-Urkunde nicht begründet; für die nützlichen Ausgaben gelten keine andern Grundsätze als für die nothwendigen.

In Baden soll nach der Verfassung von 1818 gleichfalls keine Steuer ohne Zustimmung der Stände erhoben werden. Mit dem Auflagengesetz wird den Ständen das Budget vorgelegt.

Oben wurde eine Stelle aus Murhards Buch über die churhessische Verfassung von 1831 angeführt, dieselbe bezieht sich auf das in dieser Verfassung angeordnete Compromissgericht für den Fall, dass sich »zwischen« Regierung und Ständen über einzelne Bestimmungen der Verfassung »Zweifel« ergeben. Es ist bezeichnend für Murhard, der durchaus in der unklaren und undurchführbaren dualistischen Ansicht befangen ist, dass er dieselbe auch noch in diese Bestimmung, und zwar in geradezu widersinniger Weise, hereinträgt. Denn wenn hier von einem Zweifel zwischen Regierung und Ständen die Rede ist, so ist offenbar — und diess ist etymologisch und sprachgebrauchlich zulässig — nicht von dem Zwiespalt (Zweifel von Zwei, *dubium* von *duo*) innerhalb einer Person, sondern von dem Zwiespalt zwischen verschiedenen Personen die Rede; es könnte sonst ja auch gar nicht »zwischen« heissen; Murhard aber interpretirt, das Compromissgericht setze voraus, dass jeder der beiden Factoren über die Bestimmung im Zweifel sei; erkläre einer, er sei im Klaren, so könne bei aller entgegengesetzten Ansicht des andern das Compromissgericht nicht stattfinden. Im Uebrigen findet Murhard freilich in der von ihm commentirten Verfassung selbst Halt genug für seine unjuristische Ausführung. Die Stände haben nach derselben für die Aufbringung des über die anderweitigen Mittel erforderlichen Staatsbedarfs zu sorgen; es darf aber ohne ihre

Bewilligung durchaus keine Steuer erhoben werden; den Ständen wird der Etat vorgelegt; über die Art der Aufbringung und Vertheilung der Steuern haben die Stände zu beschliessen; den Ständen ist die Verwendung der Staatseinnahmen zu den bestimmten Zwecken nachzuweisen. Diess gibt nun Murhard Anlass zur Aufstellung folgender Sätze: die Stände müssen die nothwendigen Steuern verwilligen, können sie aber auf indirectem Weg durch Nichtannahme der von der Regierung vorgeschlagenen Mittel verweigern; aber auch die Regierung kann die Vorschläge der Stände verwerfen; »es ergibt sich hieraus die Nothwendigkeit, dass sich Staatsregierung und Ständeversammlung über die Mittel und Wege zur Deckung des Deficits einigen.« »Doch muss ersterer daran sehr gelegen sein, einen in dieser Beziehung obwaltenden Streit zu beseitigen, indem sie nur dadurch aus der Finanzverlegenheit herauskommen kann.« Aus dem ständischen Steuerverwilligungsrecht folgt mit Nothwendigkeit das Recht der Stände zur Festsetzung des Etats und zwar kommt den Ständen hier, im Unterschied von jeder andern Befugniss, die endliche Entscheidung allein zu und zwar über jeden einzelnen Posten, sofern er sich nicht auf eine gewisse Bestimmung gründet. Dennoch dürfen aber die zur Führung einer der Landesverfassung entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel nicht verweigert werden; was aber dazu gehöre, soll wieder von den Ständen entschieden werden; wenn aber das Gericht sich von der unvermeidlichen Nothwendigkeit einer Ausgabe überzeugt, so soll nun doch der Minister, der sie gegen den Willen der Stände gemacht hat, freigesprochen werden.

Auch die Verfassung des Grossherzogthums Hessen von 1820 enthält die Bestimmung, dass ohne Zustimmung der Stände keine Steuer erhoben werden dürfe. Hierzu bemerkt Weiss (Verfassungsrecht etc. S. 492), den Ständen komme das Recht zu, die einzelnen Ausgaben und Auflagen ganz oder theilweise zu verweigern; die nach dem frühern Finanzgesetz bewilligten Summen können die Stände der Regierung insofern nicht mit Erfolg verweigern, als diese in solchem Fall den Landtag auflösen und das Finanzgesetz auf sechs Monate prorogiren, auch dieses Verfahren nach Befinden mehrmals hinter einander wieder-

holen können. Es fragt sich sehr, ob diese Auslegung richtig ist; aber angenommen sie sei es, so zeigt sich gerade darin, dass man (wie auch im hannoverschen Gesetz von 1857 s. o.) zu ausserordentlichen und abnormen Maassregeln greifen muss, um die Existenz des Staates dem Rechte einer Anzahl seiner Glieder gegenüber zu retten, die grundfalsche Stellung dieser Glieder.

Es würde zu weit führen, sämmtliche deutsche Verfassungen in derselben Ausführlichkeit zu behandeln, welche der Betrachtung der den bedeutenderen deutschen Staaten (ausser Oesterreich) angehörenden und von einer eigenen Literatur begleiteten gewidmet wurde. Ich werde mich daher darauf beschränken, aus den übrigen noch einzelne besonders bemerkenswerthe Sätze hervorzuheben. Nur sei das noch im Allgemeinen bemerkt, dass diese Verfassungen nicht selten die materielle Schranke des ständischen Steuerverweigerungsrechts ausdrücklich hervorheben, auch zum Theil die genaue und spezielle Einhaltung der Etats vorschreiben, desgleichen Bestimmungen über die Beurtheilung der unvorhergesehenen Ausgaben enthalten.

Die Sachsen-Weimar-Eisenach'sche Verfassung von 1850 gestattet die Forterhebung der Steuer über das Ende der Steuerperiode hinaus auf ein halbes Jahr, nach dessen Ablauf nur noch das ausgegeben werden soll, was von Rechtswegen gefordert werden kann.

Die Sachsen-Altenburg'sche Verfassung von 1831 erklärt die Landschaft für verbunden, die zur anständigen Aufbringung der erforderlichen Ausgabesätze nöthigen Mittel zu bewilligen; kommt ein Einverständniss mit den Ständen nicht zu Stande, so wird der Etat auf ein Jahr prorogirt, „innerhalb dessen die Verhandlungen zum Schluss zu bringen sind“; diese Anordnung verdient wegen der Naivetät bemerkt zu werden, mit welcher die Verzweiflung an einer rechtlichen Lösung zu Tage tritt.

Nach der Oldenburg'schen Verfassung von 1852 soll im Falle einer Nichtvereinigung über den Ausgaben-Etat oder die Deckungsmittel auf Anrufen der Stände oder der Regierung ein vereinbartes Schiedsgericht oder der Staatsgerichtshof als Schiedsgericht entscheiden; jeder Parthie steht zu, sich von diesem

Spruche an das Bundesschiedsgericht zu wenden; bis zur Entscheidung des Schiedsgerichts werden die bisherigen Steuern forterhoben und nach dem letzten ordentlichen Etat verwendet; bei der Entscheidung des Schiedsgerichts bleibt es bis zum Spruche des Bundesschiedsgerichts, der definitiv ist.

In Hessen-Homburg (Verfassung von 1852) wird das Budget unter dem Vorsitz eines Regierungsmitglieds von einem Landesausschuss berathen, der aus Delegirten der beiden Bezirksräthe besteht, welche theils aus vom Regenten ernannten Mitgliedern, theils aus von den Gemeindevorstehern gewählten Activbürgern zusammengesetzt sind.

In Liechtenstein endlich (Verf. von 1818) haben die Stände lediglich über die Einbringlichkeit der postulirten Summen zu berathen und dafür zu sorgen; auch bei Einführung neuer Steuern haben sie nur zu berathen und ihre Wünsche auszusprechen; die Regierung entscheidet.

Mehrere Verfassungen gedenken des Bundesschiedsgerichts. In der Anordnung des Bundesschiedsgerichts ist schon darum keine Lösung des bestehenden Dualismus zwischen Regierung und Ständen zu finden, weil seine eigene Thätigkeit in Folge eben dieses Dualismus eine zufällige ist, sofern die beiden Factoren sich über die Berufung an dasselbe zu vereinigen haben. Es haben zwar einige Verfassungen, wie bemerkt, dessen Anrufung unter gewissen Voraussetzungen angeordnet, so dass eine Vereinigung im einzelnen Fall nicht erforderlich ist; indess ist es mir zweifelhaft, ob diess nach dem Sinne des Bundesbeschlusses von 1834 zulässig ist. Jedenfalls liegt in der Existenz eines Schiedsgerichts nicht die Lösung, sondern die Bestärkung der dualistischen Stellung von Ständen und Regierung. In der Existenz einer über den einzelnen Staaten stehenden Bundesgewalt könnte diese Lösung allerdings gefunden werden, aber nur mit Aufopferung der Souveränetät der Einzelstaaten. Der deutsche Bund aber hat ausdrücklich sich für unzuständig erklärt, in landständische Angelegenheiten oder in Streitigkeiten zwischen den Landesherrn und ihren Ständen einzuwirken (Wiener Schlussacte von 1820. Art. 61).

Fassen wir das Ausgeführte noch einmal in einem Punkte

zusammen! Damit der Staat seiner Aufgabe genüge, muss er zur Person, zum Willenssubject werden, d. h. es muss bestimmt sein, was als der Wille des Staates zu gelten habe. Diess kann auf verschiedene Weise geschehen; insbesondere kann ein zusammengesetzter Wille constituirt sein. Soll diess in allen Fällen genügen, so darf das Verhältniss der einzelnen Glieder des zur Hervorbringung des gemeinsamen Willens berufenen Körpers nicht ein bloss negatives, im gegenseitigen Veto seinen Ausdruck findendes sein; ein solches Verhältniss entspricht einzig dem Zweck der Wahrung bestehender Rechte, kann aber da nicht genügen, wo schlechterdings ein bestimmter positiver Zweck erreicht werden muss, indem das wirkliche Zustandekommen eines gemeinsamen Willens rechtlich zufällig ist. Wo also letzteres nothwendig ist, da muss ein anderer Weg gewählt werden, sei es dass auf einen zusammengesetzten Willen überhaupt verzichtet oder dass in demselben das Prinzip der Majorisirung eingeführt wird oder auf sonst eine Weise. Welcher Weg wirklich gewählt werden soll, ist Frage der Politik; rechtlich genügt jeder, der überhaupt einen anerkannten und sicher erkennbaren Willen ermöglicht. Die Stellung der Stände zur Regierung ist nun aber überall noch diese unorganisch negative und darum insbesondere im Gebiet des Finanzwesens ungenügende. Die materielle Normirung ihrer Rechte führt nicht zum Ziele; ebensowenig das Aufstellen blosser Nothmittel für den Fall ihrer rechtlich immer möglichen Nichtvereinigung. Dass ein juristisches Bedürfniss einer andern Einrichtung vorhanden, wird kaum zu bestreiten sein, eine solche Einrichtung zu finden, ohne dabei den materiellen Interessen des Volkes einen Abbruch zu thun, ist vielleicht noch der Zukunft vorbehalten.
